

SPECIALE STORIA CONTEMPORANEA / INSERTO A CURA  
DELL'ASSOCIAZIONE VITTIME DEL DOVERE ETS-ODV

In allegato al numero odierno di Report Difesa

# IL FUTURO DELLE FORZE DELL'ORDINE

Sfide operative, tutele legali e mandato sociale



[www.reportdifesa.it](http://www.reportdifesa.it)

vittime  del dovere®



*Inserto speciale a cura dell'Associazione  
Vittime del Dovere Ets-ODV*

C.F.94605940157

Sede Legale  
via Correggio 59 - 20900 Monza (MB)  
Tel. 039 8943289  
Fax 039 8942219  
Cell 331 4609843  
segreteria@vittimedeldovere.it  
associazionevittimedeldovere@pec.it

**Presidente**

Emanuela Piantadosi

**Grafica** a cura di Elena Presneacova  
Mantu Design Studio

**In allegato al numero odierno di Report Difesa**

**Reportdifesa.it** è un quotidiano digitale di informazione geopolitica, di temi legati alla difesa nazionale e internazionale, di storia e cultura militare.

Isritto con R.G. 784/2020 e  
R.STAMPA 3/2020 presso il Tribunale di Avellino

**Direzione e Redazione**

Via Piacentile, 44 - San Martino Valle Caudina (AV)

redazione@reportdifesa.it  
direttore@reportdifesa.it  
www.reportdifesa.it

**Direttore Responsabile**

Luca Tatarelli

**Vicedirettore**

Francesca Cannataro

**Reparto Grafico**

Grazia Ferraro

Magazine scaricabile gratuitamente on-line

Seguici su:    

# IN QUESTO NUMERO

---

- 
- 06**      **TRA DOVERE E BENESSERE**  
Di Ambra Minervini
- 07**      **IL FUTURO DELLE FORZE DELL'ORDINE**  
Di Francesco Lupia
- 17**      **LA TUTELA LEGALE DEGLI APPARTENENTI DELLE  
FORZE DELL'ORDINE: EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA  
ATTUALE E FONDAMENTI COSTITUZIONALI**  
Di Roberto Russo
- 21**      **PROTEZIONE GIURIDICA DEGLI OPERATORI DELLA  
SICUREZZA: UNA PROPOSTA PER COLMARE LE  
LACUNE DEL SISTEMA**  
Di Sabrina Mariotti
- 

**24**

**PROPOSTA DI LEGGE**  
**"DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ASSISTENZA LEGALE**  
**INTEGRALE PER IL PERSONALE DELLE FORZE DELL'ORDINE,**  
**DELLE FORZE ARMATE, DEL CORPO NAZIONALE DEI VIGILI**  
**DEL FUOCO, DELLA POLIZIA PENITENZIARIA E DELLA**  
**POLIZIA LOCALE COINVOLTO IN PROCEDIMENTI PER FATTI**  
**CONNESSI AL SERVIZIO"**

**28**

**IL CASO RAMY**  
Di Luigi Riello

**32**

**RIFLESSIONI SUL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA**  
**GIUDIZIARIO E DEL SISTEMA PENITENZIARIO COME**  
**STRUMENTI FONDAMENTALI DI**  
**PREVENZIONE E DI DETERRENZA AL CRIMINE**  
Di Emanuela Piantadosi

**36**

**PERCHÉ, PRIMA O POI, NON SI INTERVERRÀ PIÙ NEL**  
**CONTRASTO ALLA CRIMINALITÀ**  
Di Piero Porciani

## TRA DOVERE E BENESSERE; L'IDENTITÀ DELLE FORZE DELL'ORDINE AL BIVIO

Di Ambra Minervini\*

**I**l benessere è quello stato che ci consente, appunto, di star bene sul piano fisico, sul piano emotivo, sul piano professionale e sul piano sociale.

Il dovere indica un comportamento al quale moralmente, legalmente e socialmente siamo tenuti.

I due concetti non sono assolutamente in antitesi; anzi, fare il nostro dovere – morale, legale o sociale che sia – dovrebbe sicuramente farci sentire bene, con noi stessi e con gli altri.

Allora, perché ci domandiamo: “Tra dovere e benessere; l'identità delle Forze dell'Ordine al bivio”?

Credo che la risposta sia “semplice”: è quello che accade quando si è consapevoli del fatto che compiere il nostro dovere non ci farà stare bene perché qualcuno lo trasformerà addirittura in un'arma da usare contro di noi.

Da comune cittadina, ma soprattutto da figlia di un Magistrato che ha dato la vita per la fedeltà alla Toga, ormai da

troppo tempo e troppe volte mi sono interrogata sul perché dei colpi così duramente inferti dalla Magistratura ai rappresentanti delle Forze dell'Ordine, raggiunti – ormai quasi di routine – da avvisi di garanzia per aver fatto il loro dovere, messi sullo stesso piano giuridico e morale del peggiore dei criminali; condannati da subito, in forza di un “semplice atto dovuto”, ad una pena non formalmente pronunciata che comunque, quale che sia l'esito dell'iter giudiziario, cambierà per sempre la loro vita, dal punto di vista economico, familiare, professionale, sociale e psicologico.

Con quale spirito potranno continuare a mettere quotidianamente a rischio la loro vita, consapevoli del fatto che l'alternativa alla morte sarà probabilmente un calvario giudiziario? Potranno mai comprendere il perché del tradimento da parte di quello Stato che hanno servito con e per quella fedeltà alla quale hanno prestato giuramento?

Io, questa risposta ancora non la trovo.

*\*Vicepresidente Associazione Vittime del Dovere, Figlia del Magistrato Girolamo Minervini (ucciso dalle Brigate Rosse il 18 marzo 1980)*

foto dell'Associazione Vittime del Dovere



# IL FUTURO DELLE FORZE DELL'ORDINE: SFIDE OPERATIVE, TUTELE LEGALI E MANDATO SOCIALE

Di Francesco Lupia \*

## 1 Sfide operative e mandato sociale: prevenire ed accertare.

In una società sempre più complessa ed in continua evoluzione, la duplice missione che sono chiamate a svolgere le Forze dell'Ordine assume contorni sempre più problematici.

La prevenzione dei fatti di reato (funzione di pubblica sicurezza) e l'accertamento e la ricostruzione di questi ultimi (funzione di polizia giudiziaria) rappresentano i due capisaldi normativi dell'azione di questo complesso apparato.

Essi tuttavia presentano ormai da decenni evidenti elementi di frizione con la concezione liberale del diritto penale e con l'iperindividualismo che conforma la visione dei rapporti tra Autorità e singolo.

Sotto il vessillo del diritto penale liberale, si assiste ad un totale svilimento della funzione del procedimento e del processo penale: da strumento di ricostruzione della verità storica a mero gioco delle parti. Le regole non presidiano più il diritto di difesa da un pregiudizio concreto, ma sono ispirate a logiche iperindividualiste. I diritti individuali sono diventati tiranni rispetto alle esigenze ed ai doveri sociali.

Abbiamo perso uno dei più preziosi insegnamenti della cultura greca: la società viene prima dell'individuo (nel pur necessario bilanciamento degli interessi) poiché, come recita la

nostra stessa Costituzione, la prima rappresenta lo strumento per la realizzazione e tutela del secondo. La pena non assolve più ad alcuna funzione general-preventiva. I mezzi di ricerca della prova sono costretti (e quelli di prevenzione dei reati ancor più costretti) da un ipertrofico diritto alla riservatezza e dal falso mito della minaccia di un diritto penale eticizzante. Delle reali radici della prescrizione si sono perse le tracce ed ora viene invocata (a dispetto degli insegnamenti della Cedu) per garantire la ragionevole durata dei processi. L'effetto complessivo è una giustizia sempre più convenzionale, lontana dalla ricostruzione delle vestigia facti, ma paradossalmente criticata per il numero di errori giudiziari. Una giustizia che il cittadino comune non comprende. E che forse neppure noi comprendiamo davvero.

In questo ossimoro finalistico e valoriale che è diventato il rapporto tra Autorità ed individuo è intrappolato chi è chiamato a svolgere le funzioni di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria.

L'assenza di adeguati strumenti normativi che gli consentano di perseguire gli scopi che lo stesso ordinamento giuridico gli assegna, lo pone in una posizione falsa ed incerta. Perennemente in dubbio nella scelta tra l'azione e l'inazione, ambedue suscettibili di sanzione, ancor più che di premio.

L'agire per il perseguimento del fine istituzionale diventa così un duplice atto di coraggio, che forse non dovrebbe essere richiesto a nessuno. La consapevolezza che il proprio operato, pur quando ritenuto ottimale, ben potrebbe essere vanificato dalle logiche formalistiche a cui è ispirato il nostro diritto penale e processualpenale o dalla scure della prescrizione, rappresenta un ulteriore disincentivo morale a approfondire, nell'alta missione che ogni membro delle Forze dell'Ordine deve adempiere, il massimo delle proprie risorse.

Il rischio concreto è che l'etica, la legge morale, nella quale trova linfa e fondamento l'abnegazione di quest'ultimo, possa piegarsi davanti alla naturale spinta egoistica hobbesiana che è propria di ogni persona.

Lungi da me pretendere di fornire in questa o in altra sede un decalogo delle soluzioni possibili, mi sia consentito solo di rilevare come esista un nesso tra l'efficienza/efficacia dell'azione delle Forze dell'Ordine e la conoscenza che queste ultime hanno di ciò che accade nel contesto territoriale in cui sono chiamate ad operare, sia con finalità preventive che di polizia giudiziaria.

Maggiori sono gli strumenti cognitivi loro rimessi, minore è il margine di errore e l'esposizione al rischio operativo necessari per assolvere a dette funzioni. Maggiore è il livello di conoscibilità dell'agere umano, maggiore è l'effetto deterrente contro la commissione di eventuali illeciti penali.

E' allora il caso di ricordare come in molti Paesi (considerati non meno civili e democratici del nostro) le intercettazioni ricadono sotto il governo delle Forze dell'Ordine e l'utilizzo dell'agente provocatore rappresenta uno strumento di acquisizione di elementi di prova consolidato.

In altri l'uso dei sistemi di videosorveglianza pubblica è assai diffuso, così com'è in crescita lo strumento del riconoscimento biometrico facciale. In altri ancora l'uso del contante è stato sostanzialmente eliminato (con conseguente tracciabilità dei pagamenti).

Inutile negare come simili soluzioni efficientiste impongano una previa riflessione (e forse una rimeditazione) di taluni dei principi contenuti nel libro primo della nostra Costituzione.

Esiste invero un rapporto di proporzionalità inversa tra riservatezza e conoscenza, sicché, pur senza giungere a porre in discussione la nostra forma di Stato (nozione che va sempre utilizzata con prudenza, per l'ovvia genericità che la connota), è il rapporto tra l'autorità statale e la libertà dei singoli cittadini che si concreta nel diritto alla riservatezza sul quale occorre riflettere. Disquisire oggi delle missioni delle Forze dell'Ordine, infatti, significa prima ancora disquisire dei rapporti tra Autorità e singolo, in un delicato bilanciamento tra interessi confliggenti della società e del singolo individuo che, dopo quasi ottant'anni dall'entrata in vigore della nostra Carta Costituzionale, vanno forse riconsiderati alla luce del mutamento della compagine sociale e del contesto tecnologico.

Prima di chiedersi quali siano le missioni delle Forze dell'Ordine oggi, allora, occorre forse chiedersi quale società si desidera, accettando pragmaticamente i corollari fattuali di una scelta rispetto all'altra.

## 2 Tutele legali.

Il c.d. "DDL sicurezza" ha introdotto disposizioni che, sotto profili diversi, sono intese a tutelare in via preventiva o a posteriori la posizione giuridica degli appartenenti della Forze dell'Ordine



Arresto degli agenti della Squadra Mobile

nell'esercizio delle proprie funzioni.

Un'analisi tecnica dettagliata di ciascuna di esse esonderebbe dai limiti di estensione di questo breve scritto.

Ciononostante si può fare brevemente cenno alla possibilità (che non assurge sino al rango di obbligatorietà) di utilizzo delle bodycam in servizio ed all'introduzione di una copertura finanziaria complessiva non superiore ai diecimila euro per ciascuna fase del processo penale (nonché per quella delle indagini) per le spese legali sostenute in caso di notizie di reato aventi ad oggetto condotte parimenti riferibili alle attività di servizio.

Sono certamente misure condivisibili e tuttavia ritenute ancora insufficienti. Già si discorre pertanto in ordine alla possibilità di introdurre una singolare deroga alle disposizioni del codice di procedura penale in tema di iscrizione

della notizia di reato ex art.335 c.p.p., che opererebbe in tutte le ipotesi in cui sia ravvisabile in astratto una causa di giustificazione tra quelle previste dal codice penale.

La soluzione mi pare sia quella di prevedere come in questi casi il P.M. debba procedere alla "non iscrizione" della notizia di reato. Essa è stata prospettata dal Ministro della Giustizia nel giugno di quest'anno in sede di question time sulle "iniziative volte all'introduzione di ulteriori tutele procedurali per gli agenti coinvolti in procedimenti penali per fatti commessi nell'esercizio delle proprie funzioni".

E' utile riportare alcuni passaggi del discorso *"Come ha detto un mio illustre predecessore, il professor Flick, da "informazione di garanzia" si è trasformata in "garanzia di informazione" nel senso che chi è raggiunto da questa*

famigerata cartolina verde sa benissimo che il giorno dopo finirà sui giornali. Quindi l'effetto paradossale – che non è soltanto limitato alle forze dell'ordine, è limitato a tutti i cittadini – è il seguente: un istituto che dovrebbe essere, che è nato per garantire chi ne viene informato (nel senso che sai che devi o puoi apprestare le tue difese perché sei sotto indagine), si è trasformato in una condanna anticipata che, addirittura, nell'ambito politico ha portato, come penso tutti voi sappiate, addirittura a qualche dimissione; addirittura, qualche estromissione dalle candidature con un effetto perverso.

Rispondo allora alla parte finale della domanda salvo poi integrare nei confronti delle forze dell'ordine.

Il problema ovviamente è aggravato proprio perché si tratta di persone che fanno un uso legittimo delle armi, che è considerata una cosiddetta scriminante. E che però subiscono questo calvario. Ma le forze dell'ordine non sono le uniche a subire questa conseguenza negativa. Lo sono anche i medici, per esempio, che nell'esercizio del loro dovere vengono se accade qualcosa di diciamo così anomalo. Sottoposti a questo calvario con la iscrizione nel registro degli indagati affinché possano predisporre le proprie difese.

Per esempio, nel caso dell'appartenente alle forze dell'ordine, partecipare alle indagini balistiche



Carabinieri impegnati in un posto di controllo

attraverso una consulenza, per esempio; per un medico, partecipare alle indagini autoptiche attraverso un altro consulente. Questo però presuppone e postula, l'iscrizione nel registro degli indagati, con la conseguente emissione dell'informazione di garanzia.

**Come si può intervenire? Come abbiamo intenzione di intervenire?**

**Noi pensiamo che quando si è in presenza di una causa di giustificazione, cioè di una cosiddetta scriminante – che sia l'esercizio di un diritto, l'adempimento di un dovere, lo stato di necessità, l'uso legittimo delle armi e ovviamente la legittima difesa – si possa costruire una norma che consenta alla persona interessata di partecipare a questo tipo di indagine, senza per ciò stesso essere iscritta nel registro degli indagati; quindi garantendo la difesa che oggi è garantita, ma senza dare questo marchio di infamia che, come ho detto prima, comporta una serie di conseguenze negative.**

Nella situazione attuale, con il nostro codice penale, il carabiniere che agisca usando legittimamente le armi, sapete come lo esprime lo definisce il codice? "Non è punibile chi": il che significa che secondo il nostro codice che è firmato da Benito Mussolini – e ci tengo a dirlo, è un codice di Mussolini – e di Vittorio Emanuele III. Lo Stato dice tu carabiniere hai commesso un reato, ma io sono buono e non ti punisco. Questa è la scriminante, questo va cambiato. Quindi noi dobbiamo intervenire per cambiare nel codice penale tutta la struttura delle scriminanti, che devono essere considerate come elementi che eliminano la struttura dello stesso reato.

Quindi, nella legittima difesa, nell'uso legittimo delle armi, nello stato di necessità, basta con questa storia che non sei punibile, cioè che hai fatto qualcosa di cattivo, ma lo Stato è

buono e ti perdona. Bisogna eliminare l'illiceità della struttura dello stesso reato. Questo è un vasto programma che riguarda il Codice penale.

Parallelamente, nel codice di procedura penale, ho già detto prima, avete perfettamente ragione: questo istituto dell'informazione di garanzia ("atto dovuto" conseguente l'iscrizione nel registro degli indagati) va cambiato. Va mutato. **La nostra intenzione è quella di intervenire nel senso che, qualora si profili uno stato di necessità o un uso legittimo delle armi – cioè di scriminanti come ho detto prima – non sia necessario, anzi non si debba iscrivere la persona nel registro degli indagati.**

Non si tratta assolutamente di uno scudo penale, ci tengo a ribadirlo. Siamo perfettamente consapevoli che già 50 anni fa esisteva uno scudo procedurale – era la cosiddetta garanzia amministrativa che devolveva al Procuratore Generale la possibilità di mettere un veto all'azione penale nei confronti della appartenente alle forze dell'ordine – questo è stato eliminato dalla Corte costituzionale, lo sappiamo perfettamente, nessuno scudo penale, però una riforma radicale dell'iscrizione nel registro degli indagati."

Mi pare che l'idea, ove dovesse concretizzarsi, potrebbe dar luogo a qualche criticità logico-giuridica di marca costituzionale, ponendosi in potenziale contrasto tanto con l'obbligatorietà dell'azione penale scandita dall'art.112 Cost, quanto con il diritto alla riservatezza ex art. 2 Cost.

E' vero infatti che, diversamente da quanto esposto dal Ministro della Giustizia, le cause di giustificazione (a differenza dalle cause di esclusione della colpevolezza) elidono la stessa anti giuridicità del fatto (Cass. Sez. 5, Sentenza n. 38952 del 27/10/2006 e, da ultimo, Cass., sez. un., 16 marzo 2021, n. 10381), sicché ben potrebbe

sostenersi (già ad ordinamento giuridico invariato) che, avendo certezza della loro sussistenza, il PM non dovrebbe iscrivere il soggetto nel registro degli indagati in quanto difetta la notizia di reato descritta dall'art. 335 c.p.p. (cioè non è ravvisabile la "rappresentazione di un fatto, determinato e non inverosimile, riconducibile in ipotesi a una fattispecie incriminatrice").

Tuttavia è altrettanto vero che la conformazione strutturale delle fattispecie scriminanti è quella civilistica dell'eccezione, ponendosi esse come circostanze impeditive all'integrazione del fatto di reato.

Il che significa che il loro accertamento postula sempre un'attività istruttoria d'indagine, sicché diventa in concreto impossibile affermarne la ricorrenza ab origine.

Fatte queste premesse, mi pare che, come accennato, la soluzione ventilata dal Governo possa essere foriera di diverse criticità, alcune delle quali paradossalmente idonee ad incrinare invece che a rafforzare la posizione dell'appartenente alla Forze dell'Ordine che abbia commesso il fatto, in ipotesi, scriminato per il ricorrere di una causa di giustificazione.

Cominciando da queste ultime mi pare caso di rilevare come all'iscrizione della notizia di reato ex art. 335 c.p.p. si ancori l'applicazione delle disposizioni dell'obbligo del segreto ex art. 329 c.p.p. (c.d. segreto investigativo) ed a queste ultime (a cascata) la lettera dell'art. 684 c.p.

Orbene, secondo l'interpretazione prevalente nella giurisprudenza di legittimità tale ultima disposizione introduce un reato di natura plurioffensiva.

La disposizione invero tutela, da un lato, l'interesse dello Stato a salvaguardare il corretto funzionamento dell'attività giudiziaria e la dignità e la reputazione

di coloro che, sotto differenti vesti, partecipano al processo, e dall'altro, la sfera di riservatezza delle persone indagate o imputate (ex multis Cass. Civ., sez. III, sentenza 20 gennaio 2015, n. 838; Cass. Civ., sez. I, sentenza 18 luglio 2013, n. 17602; Cass. Pen., sez. I, sentenza 28 ottobre 2004, n. 42269; Cass. Pen., sez. V, sentenza 19 febbraio 2013, n. 17051).

Essa ha dunque fondamento un duplice fondamento costituzionale che: 1) per quanto riguarda la riservatezza risiede nell'art. 2 Cost; 2) per quanto riguarda il corretto funzionamento dell'attività giudiziaria risiede nell'art. 112 Cost. Introdurre una disposizione che imponga al PM di non iscrivere la notizia di reato laddove ritenga probabile/verosimile la sussistenza di una causa di giustificazione, allora, lederebbe in primo luogo il diritto alla riservatezza dell'agente delle Forze dell'Ordine, che si vedrebbe privato della tutela garantita dal combinato disposto degli artt. 329 c.p.p. e 684 c.p.

Il primo elemento di potenziale illegittimità costituzionale della disposizione che il Governo si propone di introdurre è allora proprio con l'art. 2.

Ad essere pregiudicato poi sarebbe anche il summenzionato interesse dello Stato a salvaguardare il corretto funzionamento dell'attività giudiziaria. L'art. 329 c.p.p., invero, è posto a tutela dell'attività di indagine, nella misura in cui l'anticipata conoscenza di quanto compiuto dal P.M. potrebbe consentire all'indagato di sottrarre elementi utili ai fini dell'accertamento della verità.

La sua funzione, dunque, è propedeutica all'esatta ricostruzione dei fatti.

In un momento nel quale non si può ancora affermare con certezza se ricorra o meno una causa di giustificazione, allora, la mancata iscrizione della notizia di reato, rendendo inoperante

il segreto investigativo, consentirebbe al soggetto sottoposto a questa peculiare forma di accertamento che il Governo ha in animo di introdurre (senza iscrizione) di alterare gli elementi utili alla ricostruzione della dinamica dei fatti. Verrebbe così potenzialmente impedito l'accertamento della verità, con chiara compromissione dell'art. 112 Cost.

Un ulteriore profilo di contrasto con l'art. 112 Cost si avrebbe in relazione all'obliterazione dell'opposizione alla richiesta di archiviazione. In difetto di iscrizione della notizia di reato, invero, detta norma sarebbe inapplicabile. Tuttavia, come rimarcato dalla Consulta, il principio cristallizzato nell'art. 410 c.p.p. ha fondamento costituzionale nell'art. 112 Cost., in quanto "da un lato, funge da argine contro eventuali prassi di esercizio apparente dell'azione penale che, avviando la verifica giurisdizionale sulla base di indagini troppo superficiali, lacunose o monche, si risolverebbero in un ingiustificato aggravio del carico dibattimentale e, dall'altro lato, è volto ad evitare che il pubblico ministero si orienti per l'archiviazione sulla base e in forza di carenze investigative" (Corte cost., n. 88 del 1991, in Giur. cost., 1991, 586).

Alla luce di tali considerazioni mi pare che la soluzione governativa in cantiere, oltre a presentare i summenzionati profili di illegittimità costituzionale, raggiungerebbe l'effetto paradossale di rendere ancor meno tutelati quegli interessi che si prefigge di garantire con maggior efficacia.

A mio avviso le soluzioni vanno ricercate altrove.

A tal riguardo non erra nel suo discorso il Ministro quando afferma che il pregiudizio patito dalla persona sottoposta alle indagini è costituito dall'esposizione mediatica e dalle

conseguenze ad essa correlate.

Con maggior impegno analitico è possibile osservare come siano identificabili quattro tipi di pregiudizi astrattamente ricollegabili sotto il profilo causale all'iscrizione della notizia di reato: morale, economico, sociale e disciplinare.

Il pregiudizio morale è rappresentato dal turbamento dell'animo che ciascun individuo normalmente subisce per la tensione di essere sottoposto ad un procedimento penale.

Il pregiudizio sociale può invece essere descritto come lo stato di emarginazione dai contesti collettivi che patisce la persona indagata una volta che la circostanza dell'iscrizione è divenuta nota in detti contesti. Normalmente tale emarginazione è tanto più intensa quanto più grave o odioso è il fatto di reato per il quale è avvenuta l'iscrizione.

Diversamente dal primo caso, dunque, il pregiudizio sociale non è eziologicamente riconducibile in maniera diretta ed immediata all'iscrizione in sé, occorrendo altresì la divulgazione dell'informazione e la conseguente reprimenda sociale in uno o più contesti collettivi.

Si tratta anche in questo caso di un danno di natura non patrimoniale.

Il pregiudizio economico è invece rappresentato da quel nocimento patrimoniale in termini di danno emergente o lucro cessante riconducibile in maniera diretta o immediata all'iscrizione della notizia di reato o alla sua divulgazione.

Vi rientrano dunque sia gli esborsi economici sostenuti per difendersi nella fase procedimentale e processuale, sia la contrazione del reddito dovuto alla perdita di credibilità in ambito lavorativo.

Il pregiudizio disciplinare è tipico sia del lavoro dipendente che di quello libero professionale e si concreta nella sanzione subita in sede disciplinare in relazione ai fatti oggetto di iscrizione. Così esaurita la tassonomia dei danni astrattamente riconducibili all'essere iscritti nel registro degli indagati, occorre interrogarsi sui possibili strumenti rimediali che potrebbero essere introdotti tramite normazione primaria.

Occorre partire da due considerazioni. La prima è che l'iscrizione della notizia di reato è un atto dovuto al ricorrere dei presupposti di cui all'art. 335 c.p.p. e, dunque, sempre legittimo. La seconda è che la divulgazione della notizia della sottoposizione di una persona a procedimento penale per un determinato fatto di reato, quando non viola la lettera degli artt. 329 c.p.p. e 684 c.p., è parimenti attività lecita.

La Corte Edu ha invero da tempo rimarcato come in caso di esercizio del diritto di cronaca con riguardo a notizie di reato ricorra sempre il requisito dell'interesse pubblico alla loro conoscenza (cfr. Dupuis e altri c. Francia, n. 1914/02, § 42, 7 giugno 2007, e July e SARL Libération c. Francia, n. 20893/03, § 66, CEDU 2008, cfr. White c. Svezia, no. 42435/02, § 29, 19 settembre 2006, e Egeland e Hanseid c. Norvegia, no. 34438/04, § 58, 16 aprile 2009).

Dunque se l'informazione rispetta i principi di veridicità (quanto alla fonte) e di continenza (quanto ai contenuti, i quali debbono esaurirsi nella piana esposizione dei fatti, senza alcuna valutazione o giudizio (cfr. MILOSAVLJEVIĆ c. SERBIA, ricorso n. 57574/14, sentenza sez. II del 25 maggio 2021) l'attività di divulgazione rientra nell'esercizio del diritto di informare e di essere informati tutelato dall' art. 10 CEDU.



Personale del GIS - Arma dei Carabinieri in occasione della parata della Festa della Repubblica a Roma  
(foto della vedova del Vicebrigadiere Mario Cerciello Rega)

Tanto l'attività d'indagine quanto quella di cronaca, dunque, al ricorrere dei requisiti suesposti si concretano in atti leciti, che non possono essere limitati dal legislatore, pena l'incostituzionalità dell'eventuale normativa primaria che introduca una tale limitazione.

Ciò significa che la tutela per i danni patiti dall'indagato per effetto di dette attività non potrà mai essere preventiva, ma solo successiva (per equivalente).

Ed infatti la circostanza che un atto sia lecito/legittimo non esclude che, ove esso sia foriero di un pregiudizio patrimoniale o non patrimoniale, il relativo danno possa essere posto a carico di chi ha posto in essere la condotta cui quest'ultimo sia eziologicamente riconducibile.

Il nostro ordinamento giuridico in effetti conosce molte ipotesi di indennità dovute per effetto dei danni correlati ad attività lecite (c.d. «atto lecito dannoso»). Ne sono esempi l'art. 2044 c.c. (legittima difesa), l'art. 2045 c.c. (stato di necessità), l'indennità di espropriazione, etc (sul punto G. Giacobbe, *Gli atti leciti dannosi nella teoria della responsabilità civile*, in *Trattato di diritto privato diretto da Mario Bessone*).

Dette figure trovano il loro fondamento costituzionale nell'art. 2 della Costituzione (G.P. Chironi, *La colpa nel diritto civile odierno. Colpa extra-contrattuale*. Volume I-II, Torino, Fratelli Bocca, 1903-1906) e, segnatamente, nel principio solidaristico ed equitativo cristallizzato in tale precetto costituzionale.

Nulla osta dunque all'introduzione di ulteriori figure di segno analogo.

In questa prospettiva, riprendendo le categorie di pregiudizio sopra elencate, ben si potrebbe pensare di introdurre per il pregiudizio morale (ove se ne dimostri l'effettiva sussistenza) un'indennità a carico dello Stato nel caso in cui all'inizio del

procedimento penale non segua una sentenza penale di condanna passata in giudicato.

Lo stesso dicasi per il pregiudizio sociale e per quello economico. In questo caso tuttavia l'indennità dovrebbe essere posta in solido a carico dello Stato e dei soggetti che hanno divulgato l'informazione, in quanto il danno (come già illustrato) è frutto del concorso delle condotte commissive poste in essere dagli stessi (procedimento penale + propalazione dell'informazione nell'esercizio del diritto di cronaca).

Un discorso diverso va effettuato per il pregiudizio disciplinare.

Va in primo luogo tenuta in considerazione la circostanza che esso normalmente si concreta negli effetti legati all'adozione della misura sospensiva, così compendiabili: 1) interruzione provvisoria dall'esercizio del servizio pubblico-privato/libera professione; 2) conseguente detrimento economico (mancata erogazione dello stipendio o mancata percezione del reddito derivante dall'esercizio della libera professione).

La sospensione disciplinare che sovente è adottata nelle more di un procedimento/processo penale assolve ad una funzione cautelare, intesa a salvaguardare la società dal pericolo legato alla circostanza che un soggetto sospettato di aver commesso un determinato reato possa commettere ulteriori illeciti nell'esercizio della funzione/professione.

Da tale ultima considerazione emerge come essa sia irrinunciabile.

Non altrettanto può dirsi per il suo corollario, rappresentato dalla mancata erogazione dello stipendio (ove si tratti di dipendente pubblico o privato) o dalla mancata percezione del reddito derivante dall'esercizio

della libera professione (ove si tratti di libero professionista).

Con riguardo a questi profili, anzi, risponderebbe ad una logica riconducibile agli artt. 111 e 36 Cost. l'introduzione di una disposizione che prevedesse che la durata del procedimento/processo penale non ricada su chi vi è soggetto, ma sullo Stato che ne ha il governo e la responsabilità.

Ed allora una tutela efficace potrebbe essere assicurata da una disposizione che preveda:

a) per i dipendenti pubblici, l'erogazione dello stipendio pur a fronte di un provvedimento disciplinare sospensivo, salvo il diritto dello Stato di ripetere le somme versate in caso di condanna penale (e dunque

disciplinare) definitiva;

b) per i dipendenti privati, l'erogazione dello stipendio a carico dello Stato pur a fronte di un provvedimento disciplinare sospensivo, salvo il diritto di quest'ultimo di ripetere le somme versate in caso di condanna penale (e dunque disciplinare) definitiva;

c) per i liberi professionisti, l'erogazione di un'indennità calcolata in ragione delle ultime tre dichiarazioni dei redditi a carico dello Stato pur a fronte di un provvedimento disciplinare sospensivo, salvo il diritto di quest'ultimo di ripetere le somme versate in caso di condanna penale (e dunque disciplinare) definitiva

*\* Magistrato Ordinario*

## LA TUTELA LEGALE DEGLI APPARTENENTI DELLE FORZE DELL'ORDINE: EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA ATTUALE E FONDAMENTI COSTITUZIONALI

Di Roberto Russo\*

L'argomento della tutela legale per gli appartenenti alle Forze dell'Ordine rientra tra le tematiche potenzialmente scivolose, terreno sul quale si esercitano i professionisti dello scontro ideologico, dove ogni cosa diventa bandiera da sventolare per agitare gli animi in un senso o nell'altro.

Ancora meglio: ogni profilo che tocchi, anche solo di tangente, l'argomento della sicurezza dei cittadini e delle modalità per garantirla (specie nelle materie contenute nel c.d. "Decreto sicurezza") diventa occasione per dividere l'uditorio in fazioni e le argomentazioni non come descrizione di un punto di vista ma come strumento per demolire l'opinione altrui.

Questo rischio impone una descrizione dei profili rilevanti nella maniera più asettica possibile cercando di fornire elementi utili al formarsi di una opinione e non a irrobustire un pregiudizio.

La tutela legale in termini generali è la possibilità che le spese connesse all'esercizio del diritto di difesa siano in tutto o in parte e/o a determinate condizioni a carico di un soggetto diverso rispetto al difeso.

L'ordinamento ha già conosciuto forme di tutela legale a favore personale delle forze di polizia.

In particolare l'art. 32 della legge 152/75 (la c.d. "Legge Reale") dispone che *"Nei procedimenti a carico di ufficiali o*

foto di Emanuela Piantadosi, Presidente dell'Associazione Vittime del Dovero - 13 Settembre 2019 - Cerimonia commemorativa



*agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria o dei militari in servizio di pubblica sicurezza per fatti compiuti in servizio e relativi all'uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica, la difesa può essere assunta a richiesta dell'interessato dall'Avvocatura dello Stato o da libero professionista di fiducia dell'interessato medesimo. In questo secondo caso le spese di difesa sono a carico del Ministero dell'interno salva rivalsa se vi è responsabilità dell'imputato per fatto doloso."*

Gli accordi sindacali del 1995 estesero la portata di questa disciplina anche per i casi diversi dai fatti-reato perpetrati con l'uso delle armi o altro mezzo di coazione fisica.

Il sopravvenire dell'art. 18 del Decreto legge 67/97 (convertito dalla legge 135/97) in tema di rimborso delle spese legali ai dipendenti statali, stante la sua portata "generale", ha reso la normativa del 1975 una disciplina "speciale".

In questa sede non si può descrivere in maniera esaustiva il rapporto tra norme generali e norme speciali ma solo che quest'ultime, per la loro portata derogatoria, non sono suscettibili di applicazioni per via di analogia, caratteristica che implica l'applicazione esclusivamente ai casi considerati.

L'effetto di questo susseguirsi di disposizioni e la natura speciale della disciplina risultante non consentì alla normativa di spiegare effetti significativi, dando vita a un ambito di operatività ristretto con applicazione ai soli processi penali (con esclusione di quelli amministrativi, civili o comunque extrapenali) ed esclusivamente con

riferimento a fatti connessi all'uso delle armi o di coazione fisica, il tutto sotto la lente di ingrandimento di una potestà discrezionale assegnata dal legislatore alla P.A. cui competeva (e compete) la valutazione circa ricorrere nel caso concreto dei requisiti dettati dall'art. 32 della legge 152/75.

Il mancato funzionamento non era però da ricollegarsi esclusivamente all'interpretazione applicativa tendenzialmente (e inevitabilmente, stante la natura di norma speciale) restrittiva<sup>1</sup>. Ad esempio il preciso riferimento soggettivo (Agente e Ufficiale di P.S. e di P.G.) costituiva una condizione necessaria per la concessione della tutela legale rimanendo pertanto esclusi i fatti che, pur avvenuti durante il servizio, ed attinenti a compiti istituzionali, riguardavano atti non riconducibili alla Pubblica Sicurezza o di Polizia Giudiziaria (come ad es. l'attività gestionale, amministrativa e burocratica) e tantomeno atti posti in essere come privati cittadini.] ma anche e soprattutto per effetto delle statuizioni dell'Avvocatura dello Stato, i cui esiti delle valutazioni avevano un effetto "paralizzante" per i decisori preposti; inoltre, anche nei casi in cui si arrivava alla liquidazione, la quantificazione del rimborso risultava spesso assai insufficiente.

Per dare un esempio concreto delle difficoltà operative si pensi a come l'applicabilità del beneficio della rimborsabilità delle spese legali sia esclusa in tutti quei casi dove in appello venga riformata una sentenza con il proscioglimento per intervenuta

<sup>1</sup> Ad esempio il preciso riferimento soggettivo (Agente e Ufficiale di P.S. e di P.G.) costituiva una condizione necessaria per la concessione della tutela legale rimanendo pertanto esclusi i fatti che, pur avvenuti durante il servizio, ed attinenti a compiti istituzionali, riguardavano atti non riconducibili alla Pubblica Sicurezza o di Polizia Giudiziaria (come ad es. l'attività gestionale, amministrativa e burocratica) e tantomeno atti posti in essere come privati cittadini.

prescrizione del reato: in questo caso non vi sarebbe alcuna "sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità" e per l'effetto non vi sarebbe nessuna rimborsabilità.

Di recente il legislatore d'urgenza con il Decreto Legge n. 48/25 (convertito dalla legge n. 80/25) ha cercato di porre rimedio prevedendo all'art. 22 che, fermo restando la disciplina generale contenuta nella legge del 1997 e quella speciale del 1975, al personale delle forze di polizia *"indagati o imputati per fatti inerenti al servizio, nonché al coniuge, al convivente di fatto di cui all'articolo 1, comma 36, della legge 20 maggio 2016, n. 76, e ai figli superstiti degli ufficiali o agenti deceduti, che intendono avvalersi di un libero professionista di fiducia, può essere corrisposta, anche in modo frazionato, su richiesta dell'interessato e compatibilmente con le disponibilità di bilancio dell'amministrazione di appartenenza, una somma, complessivamente non superiore a euro 10.000 per ciascuna fase del procedimento, destinata alla copertura delle spese legali"*.

Verrebbe da dire bene ma non benissimo.

Che l'Ordinamento si sia reso conto (tardivamente) della necessità di assicurare la tutela legale agli operatori di pubblica sicurezza è una circostanza positiva ma forse vi potrebbe essere uno spazio ulteriore da percorrere.

Il rischio legale cui sono esposte le Forze dell'Ordine non è generico ed eventuale ma specifico e, per così dire, certo nel suo verificarsi o quantomeno connesso con la natura dell'adempimento cui sono chiamati.

Desta sempre un certo stupore nella collettività l'apertura di indagini nei confronti di Agenti di Polizia come "atto dovuto" (anche grazie alle modalità

con cui i fatti vengono rappresentati dai mass media), ciononostante appare condivisibile che l'Ordinamento voglia accertare i fatti e, per compiere tale accertamento, altra strada non c'è che far emergere una verità giudiziale.

Nella sua dimensione ontologica l'apertura delle indagini non è quindi un atto vessatorio ma, al contrario, una misura che tutela anche i poliziotti indagati che, nel processo, hanno la possibilità di concorrere nel far emergere la verità.

Ma se il "passaggio" attraverso le indagini è configurabile quasi una conseguenza necessaria di certi interventi, lo dev'essere anche la tutela legale, se non altro perché l'Ordinamento "vuole" che l'operatore intervenga e, se non può eliminare i rischi alla sua incolumità, che almeno eviti quelli economici connessi all'accertamento dei fatti.

L'aver aumentato l'anticipo massimo elargibile senza però intervenire sulla valutazione soggettiva della congruità degli importi, rischia di "sterilizzare" almeno parte degli effetti positivi.

Ecco che l'operatore di pubblica sicurezza si trova esposto ad affrontare oltre a un "perché dissuasivo" intrinseco ("perché intervenire visto che metto a repentaglio la incolumità"?), uno estrinseco ("perché intervenire visto che oltre a correre il rischio connesso all'intervento corro il rischio dell'alea economica del processo che dovrò affrontare?").

Certamente occorre ancora attendere le direttive applicative che magari potrebbero fugare il rischio che, come in passato, a una disciplina formalmente presente, faccia seguito una prassi applicativa insufficiente.

Una formulazione normativa che "avesse osato" ancora di più, consentendo forme adeguate e certe di anticipazione delle spese e di integrità dei rimborsi (sia pure con tutte le

garanzie di verifica e di accertamento opportune) assicurate dallo Stato a chi opera in suo nome, non costituirebbe un privilegio ma un'attuazione dei principi contenuti nella Costituzione.

Il punto di partenza è il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione che, nel momento in cui impone di "rimuovere gli ostacoli" impone anche di riconoscerli prima, per poi apprestare un intervento uguale e contrario per eliminar o attenuare tali "ostacoli".

Questo obbligo impone la considerazione delle specifiche caratteristiche per rilevare i tratti distintivi e intervenire su essi: ed è indubbio (semplificando di gran lunga il discorso che meriterebbe maggior approfondimento) che l'operatore di polizia si trovi in una condizione differenziata rispetto al privato cittadino e tale condizione differenziata lo espone ai rischi specifici come accennato in precedenza.

Una normativa che, riconoscendo questa irriducibile differenza, appresti un sistema di tutele e garanzie dedicate, troverebbe quindi sicura copertura costituzionale.

Anche il secondo comma dell'art. 24 della Costituzione fornisce materiale idoneo a supportare una disciplina derogatoria ancora più marcata che assicuri una tutela legale tempestiva e completa: il definire la difesa come diritto inviolabile impone la necessità di rendere effettivo questo diritto, specie in quelle situazioni dove l'esposizione al rischio legale è connessa al servizio prestato.

Da buon ultimo queste forme di garanzie, ben lungi da costituire privilegio, contribuirebbero a dare all'operatore di pubblica sicurezza quell'elemento che corrobora e supporta il proprio senso del dovere ad adempiere, determinando un effetto benefico per l'intera comunità che vuole sentirsi protetta da uno Stato che, attraverso i suoi operatori, intervenga.

Per usare l'arma della metafora: così come la corsia di emergenza in autostrada, consentendo il passaggio alle auto della Polizia (oltre che ambulanza e veicoli di soccorso), garantisce l'intera comunità degli automobilisti e non viene certo percepita come un privilegio per chi può percorrerla, così la tutela legale, garantendo l'operatore, garantisce l'intera comunità.

*\* Direttore Generale dell'Università degli Studi "Link Campus University" e Docente di Diritto Costituzionale*

Unità cinofila della Guardia di Finanza impegnata in controlli antidroga



## PROTEZIONE GIURIDICA DEGLI OPERATORI DELLA SICUREZZA: UNA PROPOSTA PER COLMARE LE LACUNE DEL SISTEMA

Di Sabrina Mariotti\*

**L**a cronaca recente ha riportato in primo piano una questione che da anni serpeggia nei meandri delle aule giudiziarie e delle caserme italiane: la solitudine processuale di chi indossa una divisa. L'episodio di Taranto – con due agenti della Squadra "Falchi" iscritti nel registro degli indagati per omicidio colposo dopo un intervento armato volto a fermare i responsabili della morte del Brigadiere Capo Carlo Legrottaglie – ha dato nuovo slancio a un dibattito tanto scomodo quanto urgente.

In risposta, l'Associazione Vittime del Dovero ha proposto un intervento normativo che mira a garantire un'assistenza legale integrale a carico dello Stato per tutto il personale delle Forze dell'Ordine, delle Forze Armate, dei Vigili del Fuoco, della Polizia Penitenziaria e della Polizia Locale coinvolto in procedimenti per fatti connessi al servizio.

La proposta si fonda su un principio essenziale ma spesso trascurato: chi rischia la vita per garantire sicurezza e legalità alla collettività non deve essere lasciato solo a fronteggiare le conseguenze giuridiche ed economiche di un'azione svolta in ambito operativo. Il testo – redatto dall'Ufficio Legale dell'Associazione con il contributo tecnico-giuridico dell'Avv. Sergio Bellotti – prevede la copertura integrale delle spese legali sin dall'inizio del procedimento, senza necessità di anticipi da parte del dipendente, con

pagamento diretto al legale di fiducia e obbligo di restituzione solo in caso di condanna definitiva per dolo.

Cinque gli articoli che compongono lo scheletro normativo :

- **Art. 1** definisce finalità e ambito soggettivo, estendendo le tutele a tutti gli operatori della sicurezza pubblica e del soccorso impiegati in attività connesse al servizio.
- **Art. 2** introduce la gratuità integrale della difesa, senza tetti economici, con esclusione dell'anticipazione delle spese e possibilità di rivalsa solo in presenza di dolo accertato.
- **Art. 3** disciplina le modalità di erogazione, con pagamento diretto al difensore e piena libertà di scelta da parte del dipendente.
- **Art. 4** assicura il coordinamento con le norme esistenti, stabilendo la prevalenza della disciplina più favorevole.
- **Art. 5** fissa le coperture finanziarie, prevedendo appositi stanziamenti a carico dei Ministeri competenti e dei bilanci degli Enti Locali, con garanzie speciali per i Comuni in dissesto.

La proposta intende superare un sistema normativo attualmente frammentario e spesso inefficace.

Le principali fonti oggi in vigore – l'art. 32 della legge 152/1975, l'art. 18 del D.L. 67/1997 e l'art. 22 della più

recente legge 80/2025 – prevedono tutele parziali, condizionate da valutazioni discrezionali e soggette a limiti di spesa.

L'art. 32 della legge 152/1975, concepito in origine per tutelare il personale impegnato nella lotta al terrorismo, consente il rimborso delle spese legali o l'assistenza d'ufficio, ma soloneicasi preventivamente autorizzati dall'amministrazione, e in assenza di automatismi. Analogamente, l'art. 18 del D.L. 67/1997 prevede la possibilità di anticipazione delle spese legali, ma anche in questo caso la concessione è subordinata a una specifica autorizzazione da parte del Ministero competente, rendendo l'accesso alla tutela dipendente da un'ulteriore valutazione sul caso concreto.

Un parziale miglioramento è stato introdotto con l'art. 22 della legge 80/2025, che ha fissato in 10.000 euro per fase processuale il contributo statale per l'assistenza legale. Tuttavia, anche questa norma non ha eliminato la necessità per il dipendente di anticipare le spese, né ha previsto un meccanismo automatico di riconoscimento del beneficio, lasciando ancora molte incertezze operative e finanziarie a carico dell'interessato.

Il confronto tra la disciplina vigente e la proposta dell'Associazione Vittime del Dovero evidenzia l'innovazione del nuovo impianto normativo: nessun tetto economico, nessuna anticipazione, pagamento diretto al legale, diritto garantito alla scelta del difensore e copertura anche per i familiari degli operatori deceduti.

Sotto il profilo costituzionale, la proposta si fonda su due pilastri: il principio di solidarietà (art. 2 Cost.) e il principio di buon andamento e imparzialità della Pubblica Amministrazione (art. 97 Cost.).

In un'epoca in cui le operazioni di polizia, soccorso o contrasto alla

criminalità avvengono in contesti sempre più complessi – e spesso sotto l'occhio implacabile dell'opinione pubblica e dei social media – è dovere dello Stato assicurare che i propri agenti non siano costretti a difendersi da soli.

Un riferimento particolarmente rilevante sul piano comparatistico è rappresentato dal sistema vigente nel Regno Unito.

Qui, l'assistenza legale per il personale delle Forze Armate coinvolto in procedimenti giudiziari è garantita da un'apposita autorità pubblica: la **Armed Forces Criminal Legal Aid Authority** (AFCLAA - <https://www.gov.uk/guidance/armed-forces-criminal-legal-aid-authority-afclaa>).

Si tratta di un ente statale, operante sotto l'egida del Ministero della Difesa, che gestisce in modo centralizzato ed esclusivo l'erogazione del patrocinio legale nei procedimenti penali militari. Il sistema britannico prevede che l'intero costo dell'assistenza legale – comprese le parcelle dell'avvocato difensore, le consulenze tecniche e le spese processuali – sia **integralmente a carico dello Stato**, senza obbligo di anticipazione da parte del militare, e con **pagamento diretto al legale incaricato**, secondo tariffe prefissate compatibili con il regime del *Crown Court* o dei tribunali di servizio. La tutela è attivabile sin dalle prime fasi dell'indagine e riguarda non solo i procedimenti ordinari, ma anche quelli condotti nell'ambito del *Service Justice System*, inclusi i teatri operativi all'estero.

Questa struttura consente ai membri delle forze armate britanniche di affrontare un procedimento giudiziario con la certezza di una **difesa professionale garantita**, priva di oneri economici personali, e con criteri uniformi di accesso e liquidazione.

Il modello inglese si distingue, quindi, per la chiarezza normativa, l'automatismo procedurale e la centralità del diritto alla difesa quale componente strutturale del rapporto tra Stato e operatore in divisa.

La proposta di legge avanzata dall'Associazione Vittime del Dover si inserisce idealmente in questo solco, aspirando a replicare nel contesto italiano un modello analogo a quello britannico, con piena copertura statale, assenza di anticipazioni, e pagamento diretto delle parcelle, quale strumento effettivo di garanzia istituzionale per chi è chiamato a operare in contesti ad alto rischio nell'interesse della collettività

La norma si configura dunque come misura di garanzia istituzionale, volta a ristabilire un equilibrio tra rischio operativo e protezione giuridica, e

a prevenire lo scoraggiamento, la sfiducia o l'auto-censura operativa da parte del personale in divisa. Non si tratta di privilegiare né di sottrarre al vaglio della giustizia il comportamento degli operatori.

La proposta dell'Associazione Vittime del Dover non mette in discussione il principio di responsabilità personale. Chiede però che la difesa, in un procedimento per fatti di servizio, non diventi essa stessa una pena. In uno Stato che pretende efficienza, prontezza e spirito di sacrificio da chi serve nelle Forze dell'Ordine, è giusto garantire tutela, certezza e supporto concreto.

La giustizia non può diventare un costo esistenziale insostenibile per chi ha agito in nome e per conto dello Stato.

*\*Avvocato del Foro di Monza*

Giorno della Memoria, 9 maggio 2022  
(foto di Associazione Vittime del Dover)



## **PROPOSTA DI LEGGE "DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ASSISTENZA LEGALE INTEGRALE PER IL PERSONALE DELLE FORZE DELL'ORDINE, DELLE FORZE ARMATE, DEL CORPO NAZIONALE DEI VIGILI DEL FUOCO, DELLA POLIZIA PENITENZIARIA E DELLA POLIZIA LOCALE COINVOLTO IN PROCEDIMENTI PER FATTI CONNESSI AL SERVIZIO"**

### **Art. 1 – Finalità**

La presente legge disciplina le modalità di assistenza legale a carico dello Stato in favore degli appartenenti alle Forze di Polizia a ordinamento civile o militare, alle Forze Armate e al Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, nonché degli appartenenti alla Polizia Locale, coinvolti in procedimenti penali, civili o amministrativi per fatti connessi allo svolgimento di funzioni istituzionali nell'ambito di attività di ordine pubblico, tutela della sicurezza pubblica o della sicurezza Nazionale.

### **Art. 2 – Ambito di applicazione**

Le disposizioni della presente legge si applicano:

- a) agli ufficiali e agenti di Pubblica Sicurezza o di Polizia giudiziaria delle Forze di Polizia e delle Forze Armate, ivi inclusi il personale della Guardia di Finanza e della Polizia Penitenziaria, ai sensi dell'art. 16 della legge 1° aprile 1981, n. 121;
- b) al personale delle Forze Armate impegnato in operazioni di ordine Pubblico, controllo del territorio, o sicurezza nazionale;
- c) al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco in operazioni congiunte con le forze di Polizia o in interventi di sicurezza pubblica;
- d) al personale della Polizia Locale, limitatamente agli interventi autorizzati di ordine pubblico o di supporto alle Forze di Polizia statali.

Le disposizioni si applicano anche al coniuge, al convivente di fatto e ai figli superstiti degli operatori deceduti in servizio.

### **Art. 3 – Copertura delle spese legali**

In caso di procedimento penale, civile o amministrativo avviato nei confronti del personale indicato all'art. 2 per fatti connessi al servizio, l'amministrazione di appartenenza provvede direttamente alla copertura integrale delle spese legali, senza necessità di anticipazione da parte dell'interessato.

La copertura è concessa a fondo perduto, salvo il caso in cui il procedimento si concluda con sentenza definitiva di condanna per dolo o con accertamento disciplinare di grave negligenza.

In caso di archiviazione, proscioglimento o assoluzione, non è previsto alcun obbligo di restituzione.

**Art. 4 – Modalità di erogazione**

Il pagamento degli onorari avviene direttamente tra l'amministrazione e il difensore incaricato, nel rispetto delle tariffe professionali vigenti, previa presentazione della parcella e del visto di congruità da parte dell'Ordine professionale competente.

L'interessato conserva il diritto esclusivo alla scelta e nomina del proprio difensore di fiducia.

In alternativa, l'amministrazione può disporre d'ufficio la nomina di un difensore convenzionato, previo consenso dell'interessato.

**Art. 5 – Coordinamento normativo**

Le disposizioni della presente legge si coordinano con l'articolo 32 della legge 22 maggio 1975, n. 152, l'articolo 18 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135 e l'articolo 22 della legge 9 giugno 2025, n. 80.

In caso di sovrapposizione, si applica la disciplina più favorevole al dipendente, intesa come quella che assicura maggiore copertura economica o minori oneri di restituzione.

**Art. 6 – Copertura finanziaria**

Alla copertura degli oneri derivanti dalla presente legge si provvede mediante apposito stanziamento nello stato di previsione del Ministero dell'interno, del Ministero della difesa, del Ministero della giustizia e nei bilanci degli Enti locali nonché, per quanto di competenza e per gli oneri di coordinamento finanziario e di compensazione, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, da individuarsi con decreto annuale interministeriale.

Per gli Enti locali strutturalmente deficitari, in dissesto finanziario o sottoposti a piano di riequilibrio, gli oneri di cui alla presente legge sono anticipati a valere su un apposito fondo istituito presso il Ministero dell'interno, con decreto annuale interministeriale, sentita la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.



Chi dona la vita  
**per gli altri**  
resta per sempre

Per rendere onore e preservare la memoria dei rappresentanti delle Forze dell'Ordine e delle Forze Armate, caduti o feriti nell'adempimento del loro dovere, sacrificando la vita per servire la Nazione

**vittime**  **deldovere**®



Campagna sociale in memoria delle Vittime del Dovero - Manifesti realizzati dagli studenti dell'Istituto Professionale Orfini di Foligno (PG), vincitori del Concorso nazionale intitolato "Vittime del Dovero nella Costituzione: Art. 4 - Il lavoro è diritto e dovere"

## IL CASO RAMY

Di Luigi Riello\*

“**T**empi duri per i troppo buoni”, diceva la pubblicità di famosi biscotti in un

vecchio Carosello. Questa frase potrebbe essere oggi ripetuta per i rappresentanti delle Forze dell’Ordine da più parti bistrattati.

Si avverte - al momento sottotraccia, ma galoppante - un ritorno al sessantottismo: è di questi ultimi giorni la notizia che alcuni studenti stanno incredibilmente boicottando l’esame di maturità (o, meglio, ciò che ne resta e che si richiederà così dal prossimo anno scolastico), contestandone il metodo “nozionistico”. Costoro si sono presentati alle prove orali, tuttavia avvalendosi della...facoltà di non rispondere, avversando il metodo di una scuola che non si capisce perché abbiano frequentato, ricordandosi di contestarla solo all’epilogo, non rischiando, allo stato, purtroppo nulla e riuscendo a fare la rivoluzione, come diceva Montanelli, con il permesso del Questore; peraltro, parliamo della scuola italiana nella quale si insegnano sempre meno nozioni ed accade che - secondo le prove Invalsi - molti studenti sono risultati incapaci non di commentare, ma di capire un testo scritto in italiano, oggi vera lingua straniera in patria. Analogamente, ritornano atteggiamenti di avversità preconcepita nei confronti delle Forze di Polizia, assunti da non pochi “intellettuali”, artisti e giornalisti. Taluni, con riferimento al caso di Ramy Elgaml, sono giunti a sostenere che era stato inutile e sbagliato, da parte dei Carabinieri, inseguire lui ed il suo

compagno di viaggio e conducente del motoveicolo Fares Bouzidi non fermatisi ad un posto di blocco - in violazione dell’art. 192 del codice della strada - parlando teneramente di “ragazzi” magari un po’ birichini e giocherelloni i quali, in fondo, semplicemente non avevano la patente o avevano posto in essere altre simili lievi violazioni. Invidiamo quanti evidentemente sapevano già prima che i due giovani avevano irresponsabilmente forzato un posto di blocco per quisquiglie, pertanto concludendo nel senso che sarebbe stato sufficiente annotare il numero di targa del motoveicolo, come per un divieto di accesso, non considerando nemmeno che poteva trattarsi di ladri di veicoli, latitanti, possessori di armi o droga i quali non crediamo avrebbero atteso impazienti nelle loro case la cortese visita degli agenti.

Tale caso appare paradigmatico di una più ampia problematica, con la precisazione che - a giudizio di chi scrive - il problema non risiede nella (oggi sostanzialmente automatica) iscrizione degli operanti nel registro degli indagati, come è stato sostenuto anche da autorevoli giuristi tra i quali Pietro Dubolino. Ci sembra che ove, come non di rado accade, venga sporta denuncia - dai congiunti di quanti purtroppo ci rimettono la pelle dopo aver calpestato la legge - contro appartenenti alle Forze di polizia, nella cui condotta si ipotizza un abuso oppure una sproporzione tra il fatto-reato e la reazione degli operanti, non si possa prescindere da siffatta procedura, con la puntualizzazione che la conseguente valutazione circa la fondatezza delle

accuse formulate deve essere operata dal giudice e non dal Pm.

Purtroppo, in Italia tutto è distorto: un tempo vi era la c.d. comunicazione giudiziaria che doveva essere inviata all'indagato fin dall'inizio del procedimento penale; atteso che tale atto veniva puntualmente diffuso alla stampa, si passò all'avviso di garanzia da emettersi solo ove si dovesse procedere ad un atto presupponente la partecipazione del difensore, ma l'andazzo è rimasto quello di allora.

Orbene, a meno di voler procedere a continue riesumazioni di cadaveri, chi appartiene alle Forze dell'Ordine ha tutto l'interesse a partecipare, a mezzo dei suoi difensori e consulenti, ad autopsie o ad altri atti necessari per dimostrare la correttezza del proprio operato.

Tuttavia, il problema risiede nel corretto approccio a fattispecie di tal genere.

A giudizio di chi scrive, nel caso in esame, è giuridicamente errata proprio la contestazione: cosa c'entra l'ipotizzato omicidio stradale? Tale norma, evidentemente, non si attaglia alla fattispecie che non può riguardare chi doverosamente insegue dei fuggitivi. Va infatti ricordato che l'art. 589 *bis* del codice penale ravvisa il reato in questione nella condotta di chiunque cagiona (ma il legislatore usa impropriamente il congiuntivo *cagioni*; non si sa mai, meglio abbondare, come diceva Totò) "per colpa la morte di una persona con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale". Semmai, si potrebbe astrattamente ipotizzare, per quanto si dirà, l'art. 589 del codice penale che prevede l'omicidio colposo che si configura nella condotta di "chiunque cagiona per colpa la morte di una persona". La colpa viene scolpita nell'art. 43 del medesimo codice che ne ravvisa la sussistenza

allorché "l'evento, anche se preveduto, non è voluto dall'agente e si verifica a causa di negligenza o imprudenza o imperizia, ovvero inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline".

Tanto puntualizzato, ricordiamo che – alla stregua di notizie di stampa - la consulenza tecnica della Procura di Milano avrebbe escluso qualsiasi colpa da parte dei Carabinieri, sul presupposto che non si era verificato alcun tamponamento tra l'auto militare e quella dei fuggitivi, mentre la consulenza effettuata nell'interesse della famiglia del giovane deceduto sarebbe giunta ad opposte conclusioni. Tuttavia, il Pm – a nostro avviso - avrebbe dovuto tener conto (a prescindere dal merito della valutazione finale) del fatto che il mancato rispetto della distanza di sicurezza o dei limiti di velocità riguarda l'ordinaria circolazione dei veicoli, cioè in un normale contesto e non in una peculiare situazione, come quella di un inseguimento, da parte delle Forze dell'Ordine, di coloro che, dopo aver ignorato un posto di blocco, si danno ad una folle corsa, mettendo a repentaglio la sicurezza e l'incolumità degli altri cittadini.

In siffatta ipotesi, si potrebbe ipotizzare – come si anticipava - il reato di omicidio colposo, ma solo nel caso di effettiva violazione delle norme di comune prudenza, di protocolli operativi o di regolamenti interni delle Forze di polizia.

Insomma, le norme di comune prudenza devono essere rispettate anche dai mezzi di emergenza in genere, come avviene, ad esempio, per gli autisti di ambulanze i quali indubbiamente possono violare i limiti di velocità, ma non possono - in quanto sarebbe oltretutto assurdo e paradossale - correre all'impazzata in un centro urbano, uccidendo chiunque si trovi sul loro percorso per salvare altre vite.

Non è compito di consulenti e periti stabilire se vi sia o no reato, ma solo riferire i particolari tecnici che vengono loro richiesti ed è qui che sta il problema: non ha senso che gli esperti verifichino

se sia stato rispettato il codice della strada, ma se nella condotta degli operanti vi siano aspetti che possano indurre, nel caso specifico, ad ipotizzare la violazione degli appositi regolamenti in tema di inottemperanza all'alt ad un posto di blocco.

Il solo pensare che un'autovettura della Polizia o dei Carabinieri, di regola utilizzando dispositivi acustici e luminosi (sirena e lampeggiante), debba attenersi ai limiti di velocità e alla distanza di sicurezza, si badi, dal veicolo con a bordo dei fuggitivi, è semplicemente ridicolo: sarebbe meglio vietare totalmente gli inseguimenti che, per la gioia dei delinquenti, dovrebbero cessare dinanzi alla violazione delle norme del codice della strada da parte di chi ha forzato, accelerando la velocità, un posto di blocco.

Vi era stato un isolato precedente molti anni fa allorché il comandante della Polizia stradale di Milano inviò una circolare ai poliziotti, raccomandando loro di limitarsi, in caso di forzatura di un posto di blocco, ad annotare il numero di targa del veicolo, al pari della violazione di un divieto di accesso o di sosta. "Non è un pesce d'aprile", aveva commentato Valerio Orsolini di Rai News.

E' chiaro che va valutata in concreto la procedura operativa nel senso che occorre accertare se sia stata posta in essere ogni cautela finalizzata ad evitare di porre in serio pericolo l'incolumità di pedoni ed altri automobilisti o motociclisti, come ad esempio avverrebbe nel caso di un inseguimento, in ore di punta, di un veicolo nel centro di una città, in guisa da rischiare di fare una strage, soprattutto in prossimità di scuole, ospedali, mercati.

Va infine considerato che:

**1.** Non esistono specifiche disposizioni di legge in materia di inseguimenti successivi alla mancata ottemperanza all'ordine di fermarsi da parte di una pattuglia di agenti ad un posto di blocco, ma solo regolamenti relativi a regole di comune prudenza e di proporzionalità, oggetto di numerose sentenze della Corte di cassazione e della Cedu, alla stregua dei principi appena richiamati;

**2.** *le norme di comune prudenza sono previste a tutela degli altri utenti della strada e non di chi si è dato alla fuga*, essendo egli stesso causa dell'inseguimento, secondo quanto è stato correttamente argomentato dal segretario lombardo del Sim Carabinieri il quale ha aggiunto che, diversamente opinando, si riconoscerebbe, di fatto, un "diritto di fuggire";

**3.** nel caso sopra esaminato, secondo alcune accreditate ricostruzioni finora effettuate, colui che guidava lo scooter era sprovvisto di patente ed aveva assunto sostanze stupefacenti, accelerando la marcia al posto di blocco, così dando inizio all'inseguimento (durato, a quanto risulta, poco più di otto chilometri) da parte dei Carabinieri i quali non avrebbero (ma il tutto sarà accertato debitamente nella sede istituzionale propria) nemmeno tamponato il motoveicolo che poi avrebbe perduto il controllo a seguito di un brusco cambio di direzione o di una frenata (comunque, il particolare dell'ipotizzato impatto tra i due veicoli non si appalesa, a giudizio di chi scrive, determinante nella valutazione della legittimità della condotta del conducente dell'autovettura militare);

**4.** Se è legittima la scelta di inseguire, non può non rilevarsi che, anche a lume di naso, chi scappa – nella fattispecie, oltretutto, in ora notturna (ore 4 circa), per le vie di Milano – può essere fermato in due soli modi:

a mezzo di un tamponamento oppure di una stretta. “Chiudilo, chiudilo che cade”, sono le parole che risultano - dalla registrazione acquisita - essere state pronunciate da uno dei militari componenti la pattuglia. E c'è pure chi, comodamente rilassato in poltrona, si è permesso di sentenziare che “l'inseguimento non è stato gestito correttamente”. Insomma, le parole pronunciate da chi stava rischiando, per una manciata di soldi, la propria vita, non sarebbero state *politically correct*; meglio dire, a 150 chilometri all'ora, di notte, nelle strade di Milano, “Che ne dici, esimio collega, ritieni essere il caso di cercare di costringere i gentili viaggiatori del veicolo in fuga a fermare la loro folle corsa oppur no? Perché non apriamo un dibattito su tale problema, magari invitando, con l'aiuto di Bruno Vespa, intellettuali, opinionisti e presunti esperti per poter decidere a ragion veduta, con massima calma, tra qualche giorno?” Ricordiamo le parole di un uomo libero, Pier Paolo Pasolini il quale - il 1 marzo 1968, a seguito di un violentissimo scontro tra studenti e Polizia a Roma - scrisse una poesia di critica feroce agli studenti nella quale - pur in un contesto non propriamente encomiastico verso i poliziotti - rivolse

ai giovani manifestanti appartenenti ad un collettivo di estrema sinistra, le seguenti parole: “quando ieri a Valle Giulia avete fatto a botte coi poliziotti, io simpatizzavo coi poliziotti perché i poliziotti sono figli dei poveri. Vengono da periferie, contadine o urbane che siano (...) appartengono all'altra classe sociale”.

In definitiva, è pericolosamente tornato di moda mettere in un angolo uomini e donne delle Forze di polizia da parte di sussiegosi e faziosi intellettuali con la testa tra le nuvole i quali si arrogano il ruolo di direttori delle altrui coscienze e si dimostrano indulgenti con tutti tranne che con i tutori della legge, corrosi come sono dal morbo del velleitarismo e del ribellismo che pensavamo fossero stati archiviati, nelle loro più assurde manifestazioni antagonistiche, già nel secolo scorso. Lasciamo che la magistratura faccia il suo lavoro, secondo scienza e coscienza. Ma, per favore, vogliamo fermarci un attimo e ragionare o è meglio andare avanti con campagne di odio nelle quali i cittadini onesti, senza differenze di colori politici, non si riconoscono?

*\* Procuratore Generale emerito presso la Corte di Appello di Napoli e già componente del Csm*

Intervento delle forze dell'ordine e dei soccorsi sul luogo dell'emergenza



## RIFLESSIONI SUL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA GIUDIZIARIO E DEL SISTEMA PENITENZIARIO COME STRUMENTI FONDAMENTALI DI PREVENZIONE E DI DETERRENZA AL CRIMINE

Di Emanuela Piantadosi \*

L'Associazione Vittime del Dovero ha tra i propri obiettivi la tutela dei rappresentanti delle Istituzioni, in particolare delle Forze dell'Ordine, attraverso azioni di prevenzione del rischio, promozione della sicurezza e diffusione della cultura della legalità. Un impegno quotidiano volto a creare le condizioni affinché non ci siano più servitori dello Stato che debbano sacrificarsi nell'adempimento del proprio dovere.

Per raggiungere questo obiettivo è senza dubbio importante valutare le criticità lavorative di chi è in servizio garantendo le migliori tutele legali e operative possibili. Uomini e donne delle Istituzioni affrontano costantemente sfide operative complesse e pericolose: lotta contro la criminalità organizzata, gestione delle emergenze, mantenimento dell'ordine pubblico. Un'attività essenziale per la sicurezza e la stabilità dell'intera Nazione. Purtroppo, queste sfide implicano rischi e pericoli significativi a volte irreversibili.

Uno degli aspetti fondamentali per impedire, o almeno limitare il più possibile, il sacrificio di vite umane tra le Forze dell'Ordine è garantire condizioni di lavoro sicure e dignitose. Questo implica non solo mezzi adeguati e formazione continua, ma anche il supporto psicologico e il riconoscimento del valore dell'impegno al servizio della collettività. È essenziale che gli agenti

si sentano valorizzati e tutelati, sapendo che la loro sicurezza è una tra le priorità per le Istituzioni e per la Società.

Le tutele legali sono pertanto un pilastro fondamentale, gli operatori delle Forze di Polizia devono poter contare su un quadro normativo chiaro che li protegga nelle situazioni di conflitto e che riconosca pienamente l'importanza del loro operato.

Ciò significa garantire che le leggi siano applicate in modo equo e che gli agenti non siano abbandonati di fronte a procedimenti giudiziari ingiusti o a pressioni psicologiche vessatorie e indebite.

Recentemente, a seguito dell'omicidio del Brigadiere Capo dell'Arma dei Carabinieri Carlo Legrottaglie, l'Associazione ha reso pubblica, nel mese di giugno, una proposta di legge per la tutela legale integrale del personale delle Forze dell'Ordine, delle Forze Armate, dei Vigili del Fuoco, della Polizia Penitenziaria e della Polizia Locale coinvolto in procedimenti per fatti connessi al servizio, rivolgendosi al Governo e a tutte le forze politiche.

Personalmente vorrei sottolineare come il lavoro degli operatori di Polizia sia spesso minato da un sistema di giustizia che, in alcuni casi, adotta una visione, oserei dire, buonista e particolarmente tollerante nei confronti degli autori di reato. Una Magistratura di sorveglianza a tratti "sdolcinata" e

un sistema penale e penitenziario tra i più garantisti a livello internazionale potrebbero, e spesso possono, vanificare gli sforzi degli agenti, alimentando conseguentemente un senso di frustrazione e impotenza.

È fondamentale trovare un equilibrio tra la tutela dei diritti dei detenuti e la necessità di garantire la sicurezza e la giustizia per la collettività. E considerando l'eccessivo sbilanciamento della Giustizia verso gli autori di reato mi ritrovo, mio malgrado, a caricare il piatto dell'iconica bilancia dell'equità con argomentazioni che risultano invise ai benpensanti.

La situazione del sistema carcerario è molto complessa e rappresenta un'annosa questione. Alcuni degli elementi su cui lavorare sono, in primis, il personale penitenziario, che deve essere messo nelle condizioni di affrontare serenamente un lavoro molto delicato e difficile, operando in contesti in cui è necessario utilizzare grandissima umanità e straordinaria professionalità anche con quei detenuti che, umanità verso gli altri, non ne hanno dimostrata, compiendo delitti di una efferatezza e crudeltà inimmaginabili. Per la Polizia Penitenziaria, e non solo, per tutti gli operatori del comparto sicurezza, sono indispensabili garanzie in termini numerici, strumentali, economici e formativi.

L'edilizia penitenziaria è diventata nel corso dei decenni una componente di fondamentale importanza, poiché il sovraffollamento delle carceri, unito ad inadeguate capienze delle strutture carcerarie, comporta inevitabilmente conseguenti misure di governo finalizzate alla delocalizzazione, alla scarcerazione oppure alla depenalizzazione.

La questione dell'edilizia carceraria deve essere ormai affrontata con

assoluta urgenza e tempestività. In particolare, il rapporto tra abitanti e posti in cella è estremamente squilibrato rispetto ad altri Paesi, con un numero di posti disponibili nettamente inferiore rispetto alla popolazione. Questo sovraffollamento non solo compromette le condizioni di vita dei detenuti, ma rende anche più difficile il lavoro delle Forze dell'Ordine e del personale penitenziario.

L'edilizia penitenziaria italiana è caratterizzata da strutture spesso vetuste, inadeguate e sottoposte a vincoli storico-architettonici che limitano gli interventi di ristrutturazione. La burocrazia e la lentezza delle opere pubbliche sono le cause principali di ritardi pluridecennali nella costruzione di nuove carceri o nell'ampliamento di quelle esistenti.

In Cina, invece, la costruzione di carceri può richiedere solo 1-2 anni.

In Italia, l'edilizia penitenziaria è prevalentemente privata, mentre in Germania è statale, il che contribuisce a tempi di costruzione più rapidi. In Germania, i tempi di costruzione delle carceri variano tra 2-4 anni.

In Italia, la costruzione di carceri di media sicurezza può richiedere tra 15-20 anni. Lo Stato italiano bandisce gare d'appalto per la costruzione o ristrutturazione di carceri a cui partecipano imprese private che realizzano le opere. È indubbio che l'Italia si trovi in una situazione di grave carenza di posti carcerari rispetto alla sua popolazione e, in particolare, in confronto con altri Paesi europei e con la media globale.

L'analisi dei dati mette in luce come il problema non sia un numero eccessivo di detenuti in senso assoluto, ma la mancanza di infrastrutture adeguate a ospitarli. L'Italia ha una popolazione di circa 59 milioni di abitanti e una capienza regolamentare di 51.285 posti in carcere ([https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/20250530\\_Analisi\\_dati\\_adulti.pdf](https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/20250530_Analisi_dati_adulti.pdf)), ciò implica un rapporto di circa 88 posti ogni 100.000 abitanti.

La Spagna pur avendo una popolazione minore di circa 48 milioni, dispone di circa 78.000 posti in carcere. Il suo rapporto di 166 posti ogni 100.000 abitanti è quasi il doppio di quello italiano, e il sistema penitenziario spagnolo non soffre di sovraffollamento. La Germania con una popolazione più numerosa di circa 84 milioni ha una capienza di circa 76.500 posti, che si traduce in un rapporto di 91 posti ogni 100.000 abitanti. Anche in questo caso, il tasso di occupazione è inferiore al 100%, indicando che i posti disponibili sono sufficienti a gestire la popolazione carceraria.

A livello mondiale emerge una classificazione interessante, mentre il tasso di detenuti per 100.000 abitanti in Italia si aggira intorno ai 96, la media mondiale è di circa 156.

In questo senso, l'Italia non è tra i Paesi con il più alto numero di persone in carcere, ma il problema è che il sistema non è strutturalmente preparato a gestire nemmeno questa popolazione. In sintesi, l'Italia si posiziona in una situazione paradossale, da un lato ha un tasso di detenzione relativamente basso rispetto alla media globale, dall'altro ha una capacità carceraria tra le più basse in Europa, insufficiente a sostenere anche quel numero ridotto di detenuti.

Altro elemento importante è monitorare la recidiva che rappresenta uno degli indicatori più importanti per valutare l'efficacia del sistema penitenziario. Un alto tasso di recidiva evidenzia che il carcere non riesce a svolgere la sua funzione rieducativa e che i detenuti, una volta rilasciati, tendono a commettere nuovamente reati. In Italia, il tasso di recidiva è particolarmente elevato, con circa il 70% dei detenuti che tornano a delinquere. Questo dato è allarmante e richiede riflessioni e progetti tangibili per migliorare i programmi di rieducazione e reinserimento sociale.

Proprio per sottolineare l'importanza di un monitoraggio efficace e metodologicamente corretto della recidiva, la nostra Associazione ha recentemente trasmesso una nota al Ministro della Giustizia Carlo Nordio, evidenziando le criticità legate all'attuale sistema di registrazione dei dati attraverso la matricola penitenziaria.

*Abbiamo proposto "l'implementazione del "fascicolo unico per il detenuto", quale strumento informatizzato in grado di accogliere in maniera sistematica, continuativa e integrata tutte le informazioni relative al percorso giudiziario e penitenziario del singolo individuo, indipendentemente dalla fase di esecuzione della pena (intra o extra muraria). Tale proposta si fonda sulla constatazione che gran parte degli studi sulla recidiva si basano su presupposti metodologici che rischiano di restituire una fotografia incompleta o parzialmente fuorviante del fenomeno.*

*In particolare, mentre l'art. 99 del Codice penale definisce recidivo chi, dopo una condanna per delitto non colposo, ne commette un altro, molte analisi statistiche utilizzano invece la nozione di "recidiva penitenziaria", basata sull'assegnazione di un nuovo numero di matricola penitenziaria ogni volta che rientra in carcere.*

*Tuttavia, ciò accade solo se il soggetto ha già concluso integralmente l'esecuzione della pena precedente. Se invece un individuo in misura alternativa (es. affidamento in prova) commette un nuovo reato, non riceverà un nuovo numero di matricola e non sarà computato nelle statistiche penitenziarie come recidivo, pur essendolo secondo la definizione sostanziale.*

*Un ulteriore presupposto che evidenzia criticità è rilevabile, ad esempio, nello*

*studio pubblicato nel 2007 a cura del Dott. Leonardi. Infatti, la recidiva viene conteggiata esclusivamente sulla base di una nuova condanna definitiva. Ciò comporta che, per essere classificata come recidiva, la nuova condotta delittuosa commessa dall'ex detenuto debba avere già concluso tutto l'iter processuale, comprensivo di tre gradi di giudizio, entro il termine di rilevazione statistica (nel caso dello studio, settembre 2005). È quindi ragionevole ritenere che un numero significativo di soggetti recidivi sia rimasto escluso dalla rilevazione, per via dei tempi fisiologici del processo penale italiano. Il "dato non rilevato" afferente agli autori di reato non ancora condannati definitivamente, pur meritevole di attenzione criminologica, viene ignorato, alterando notevolmente il quadro statistico.*

*L'introduzione di un fascicolo unico del detenuto, svincolato dalla logica della matricola numerica, e accompagnato da una ridefinizione più ampia e sostanziale del concetto di recidiva e del relativo arco temporale di rilevazione, potrebbe restituire un'immagine molto più aderente alla realtà del fenomeno criminale detentivo e post-detentivo, contribuendo a una più efficace elaborazione delle politiche pubbliche in materia penitenziaria, di sicurezza e di reinserimento sociale." (stralcio della nota inviata dall'Associazione Vittime del Dovero al Ministro della Giustizia Carlo Nordio in data 30 luglio 2025) Anche il principio della certezza della pena è fondamentale per garantire la fiducia dei cittadini nel sistema della giustizia. La pena deve essere proporzionata al reato commesso e deve essere eseguita in modo certo e tempestivo. Questo principio è spesso minato da un sistema penale e penitenziario che, in alcuni casi, adotta una visione eccessivamente tollerante, vanificando gli sforzi delle Forze dell'Ordine e della Magistratura.*

La detenzione, oltre a essere una sanzione, ha una funzione di deterrenza e di protezione sociale. Se i cittadini percepiscono che le pene non vengono pienamente scontate la fiducia nello Stato e nella sua capacità di tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza diminuisce drasticamente. Si radica la convinzione che il sistema sia inefficace e incapace di proteggere da nuove condotte criminali, favorendo sentimenti di sfiducia e delusione nei confronti delle Istituzioni.

Infine, la valorizzazione del concetto di vittima nel processo penale, dando identità e peso specifico ad un ruolo sempre considerato marginale e con valenza solo di tipo risarcitoria, potrebbe essere un'iniziativa importante nella logica di equilibrio delle parti. La proposta da anni suggerita dalla nostra Associazione riconoscerebbe un ruolo alle vittime di reato garantendo loro tutele, diritti e giustizia.

Questa nuova prospettiva può essere favorita anche dall'auspicata modifica costituzionale che inserisce il concetto di "vittima" nel testo della Costituzione italiana. Per quanto afferisce a questo aspetto la nostra Associazione ha partecipato in questa legislatura al dibattito politico e alle audizioni parlamentari per individuare la formula normativa più adeguata al fine di integrare nella Carta Costituzionale un principio che garantirebbe una dignità giuridica, una maggiore partecipazione, un ruolo più incisivo nel processo penale, un diritto ad essere informati e interpellati.

Il futuro delle Forze dell'Ordine è, pertanto, determinato necessariamente dalla gestione virtuosa del sistema giudiziario e del sistema penitenziario nel suo complesso.

*\* Presidente Associazione Vittime del Dovero, figlia del Maresciallo dei Carabinieri Stefano Piantadosi M.O.M.C. ucciso ad Opera (Milano) il 15 giugno 1980 da un ergastolano in permesso premio.*

## PERCHÉ, PRIMA O POI, NON SI INTERVERRÀ PIÙ NEL CONTRASTO ALLA CRIMINALITÀ

Di Piero Porciani \*

**I**n questo periodo di conflitto tra Politica e parte della Magistratura si verifica una recrudescenza degli attacchi di quest'ultima alla parte più debole delle Istituzioni: le Forze dell'Ordine.

Recentemente abbiamo visto casi, ormai noti a tutti, di avvisi di garanzia inviati a tutori dell'ordine che avevano semplicemente eseguito le azioni per le quali sono stati assunti, tra i più celebri il Maresciallo di Rimini, i Poliziotti pugliesi della vicenda del povero Brigadiere Capo Carlo Legrottaglie e i carabinieri del caso Ramy a Milano. In quest'ultimo caso addirittura si è contestata la distanza durante l'inseguimento, che secondo alcuni illuminati politici non sarebbe dovuto esistere (bastava prendere il numero di targa..... sperando che la moto non fosse rubata...).

La cosa più sorprendente a cui ho assistito è stata l'affermazione di un PM di Milano il quale, nel corso di un dibattito in cui emergeva che alcuni Poliziotti avevano accompagnato

in Questura per i fotosegnalamenti dei minori che avevano commesso dei reati, dichiarava "li avete privati della libertà personale, un diritto costituzionalmente garantito".

In questo caso i poliziotti comunque verranno assolti ma lo stesso PM propone ricorso per Cassazione.

A fronte di tutto ciò, noto uno scoraggiamento delle Forze dell'Ordine, soprattutto di coloro che svolgono servizio in strada e che spesso temono più la giustizia che i delinquenti.

Infatti, di sovente devono, una volta raggiunti da provvedimenti giudiziari, anticipare spese legali e di consulenti. I Ministeri sono celebri per la lentezza degli anticipi e per le difficoltà che frappongono per liquidare le spese che gli indagati devono corrispondere ai professionisti.

Ecco perché, prima o poi, non si interverrà più nel contrasto alla criminalità.

*\*Avvocato del Foro di Milano*

[www.reportdifesa.it](http://www.reportdifesa.it)

**SPECIALE STORIA CONTEMPORANEA**

vittime  del dovere®

