

NUOVO SINDACATO CARABINIERI

**NSC**



## **Proposta di legge di iniziativa popolare**

- art. 71, secondo comma, della Costituzione

---

***Disposizioni per il superamento dell'"Atto Dovuto" e per la tutela del personale delle Forze di Polizia e delle Forze Armate nell'esercizio delle proprie funzioni.***

**Dossier informativo**

Nel cuore della nostra società, le Forze dell'Ordine e le Forze Armate rappresentano il baluardo insostituibile di legalità e sicurezza. Il nostro impegno quotidiano, spesso invisibile e rischioso, è la garanzia che consente a ogni cittadino di vivere serenamente.

Eppure, dietro la divisa, ci sono uomini e donne che, pur adempiendo al dovere con sacrifici inauditi, si ritrovano vittime di un sistema che rischia di penalizzarli ingiustamente. Pensiamo ai recenti, dolorosi fatti di Brindisi, che hanno visto la tragica perdita del Brigadiere Capo Carlo Legrottaglie e la successiva, immediata esposizione di due poliziotti a quel "calvario" personale e professionale che è l'iscrizione "per atto dovuto" nel registro degli indagati. Questa prassi, con le sue drammatiche ripercussioni sul piano disciplinare, dell'impiego, economico e della progressione di carriera, è inaccettabile e necessita di essere modificata.

Non cerchiamo privilegi, ma la necessaria serenità per operare con **tutele concrete e inequivocabili** e senza il timore di conseguenze sproporzionate.

Per questo, come **Nuovo Sindacato Carabinieri**, abbiamo concepito questo Dossier Informativo che illumina le criticità dell'attuale impianto normativo e presenta le soluzioni fondamentali che abbiamo elaborato, ascoltando la voce di chi lavora sul territorio, per ripristinare un vero equilibrio di giustizia e protezione per tutti gli operatori.

È fondamentale sottolineare che il presente Dossier e la Proposta di Legge in esso contenuta non intendono in alcun modo rappresentare una critica all'operato della Magistratura. Al contrario, essi nascono dalla comprensione e condivisione delle istanze provenienti da chi vive e opera in divisa sul territorio, con l'unico intento di proporre soluzioni concrete e costruttive per coniugare al meglio l'efficienza del sistema giustizia con le necessarie garanzie da assicurare a coloro che, senza risparmio, si dedicano quotidianamente alla sicurezza della comunità.

Invitiamo tutti ad una lettura attenta e consapevole delle proposte avanzate, ricordando che la giusta ed equa tutela di chi opera per il bene della collettività è un indicatore importante per valutare il livello di sicurezza e responsabilità della Nazione.

## Sommario

PREMESSA: La voce dei lavoratori in divisa: la proposta di legge di iniziativa popolare .....	4
Capitolo 1.....	6
Il contesto operativo del personale in divisa e le sue implicazioni .....	6
• Funzioni di polizia giudiziaria: Delineate .....	7
• Attività di pubblica sicurezza: .....	7
• L'uso della forza e delle armi: R.....	7
Capitolo 2.....	9
La procedura .....	9
• Implicazione personale automatica e reputazionale .....	9
• Oneri economici gravosi.....	9
• Potenziale esitazione operativa e rischio per la sicurezza pubblica .....	10
Capitolo 3.....	11
L'incidenza dell'atto dovuto sui procedimenti disciplinari e sulla carriera .....	11
• Pregiudiziale penale e procedimenti disciplinari .....	11
• Blocco delle progressioni di carriera .....	11
• Sospensioni cautelari dal servizio .....	11
Capitolo 4.....	12
La proposta di legge: obiettivi e nuove tutele .....	12
Disamina degli articoli di stampa online sulla tematica: .....	16
La procedura dell'iscrizione nel registro degli indagati e le sue criticità generali .....	16
L'impatto sui procedimenti disciplinari e sulla carriera dell'atto dovuto.....	17
Il dibattito giuridico e le proposte di riforma.....	18
LA PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE.....	20

## PREMESSA: La voce dei lavoratori in divisa: la proposta di legge di iniziativa popolare

La battaglia per la dignità delle Forze dell'Ordine e delle Forze Armate non può prescindere dall'adozione di concreti strumenti di tutela e dall'attivo coinvolgimento di ogni operatore. In questo contesto, la scelta del Nuovo Sindacato Carabinieri di promuovere una **Proposta di Legge di iniziativa popolare** si eleva a simbolo della determinazione e della forza della nostra categoria.

Essa rappresenta la possibilità che la nostra Costituzione (art.71) conferisce al popolo di partecipare in maniera attiva alla vita politica e all'attività pubblica del Paese.

Questa proposta deriva dunque da una mobilitazione capillare: siamo noi, i lavoratori, le nostre famiglie, e tutti i cittadini consapevoli, a firmare un atto concreto per chiedere al Parlamento di legiferare. Un testo chiaro, frutto della nostra esperienza e delle nostre esigenze, che auspichiamo verrà condiviso e sottoscritto da almeno **50.000 cittadini che con le loro firme autenticate**, daranno pregnanza e dignità alle nostre istanze.

Il valore di questa scelta è immenso, per la nostra tematica specifica e per la nostra azione sindacale: È la **vera voce della base** che si fa sentire forte e chiara nelle Aule Parlamentari. Ogni firma raccolta è un appello accorato per superare le nefaste conseguenze dell'"atto dovuto" e per potenziare le tutele a beneficio di chi ogni giorno rischia la vita.

La campagna di raccolta firme è di per sé un'azione di **massima sensibilizzazione** e ogni invito, ogni incontro, ogni sollecitazione e riflessione è un'occasione preziosa di informazione, confronto e ascolto con il cittadino per renderlo partecipe delle peculiarità del nostro lavoro, delle sfide che affrontiamo, per superare stereotipi e incomprensioni e per ascoltare con attenzione anche le istanze di sicurezza e serenità della collettività. Il confronto di idee è sempre un fermento benefico, un modo per giungere all'unità d'intenti tra chi produce e chi fruisce della sicurezza, per la conquista condivisa di diritti e tutele che restituiscano piena dignità al nostro lavoro.

Questa Proposta di Legge di iniziativa popolare non è un punto d'arrivo, ma un potente motore per il cambiamento, una leva democratica nelle nostre mani per costruire un futuro in cui chi protegge sia a sua volta adeguatamente protetto.

(Capece Michele – Segretario Generale Vicario del Nuovo Sindacato Carabinieri).

# Capitolo 1

## Il contesto operativo del personale in divisa e le sue implicazioni

Il personale delle Forze di Polizia e delle Forze Armate svolge quotidianamente un ruolo cruciale nella tutela dell'ordine pubblico, nella prevenzione e repressione dei reati, nel soccorso e nella garanzia della sicurezza dei cittadini.

L'operatore non agisce mai come privato cittadino, ma sempre come **pubblico ufficiale** o **incaricato di pubblico servizio**. Ogni sua azione, pur se compiuta individualmente, è espressione della **funzione e autorità dello Stato**.

Le attività che portano a incidenti sono svolte nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali, all'interno di una catena di comando e di procedure operative stabilite dall'Amministrazione stessa. Il carabiniere (o altro operatore di altre FF.PP.) è parte integrante di una struttura organizzata (l'Arma dei Carabinieri, la Polizia di Stato, ecc.) che lo addestra, lo equipaggia, gli impartisce ordini e definisce i protocolli operativi.

Per tali ragioni, la Proposta di Legge si applica esclusivamente alle attività compiute dal personale in divisa nell'esercizio delle funzioni istituzionali e nell'ambito di un rapporto di **immedesimazione organica** con l'Amministrazione di appartenenza."

Il rapporto di immedesimazione organica significa che l'azione di un operatore di polizia, pur essendo un'attività del singolo, è compiuta per realizzare scopi normalmente perseguiti dal datore di lavoro pubblico o comunque in linea con essi.

Questo concetto si differenzia dal semplice rapporto di lavoro dipendente. Mentre un dipendente agisce per conto di un'azienda, ma rimane un soggetto distinto, un operatore di polizia in rapporto di immedesimazione organica agisce **in nome e per conto dello Stato**, come suo organo.

Per meglio distinguere le casualità di propongono due esempi attuali:

- **Esempio di immedesimazione organica:** Un poliziotto spara a un malvivente per sventare una rapina. L'uso dell'arma, pur essendo un atto fisico del

poliziotto, è considerato un'azione dello Stato italiano, esercitata attraverso il suo "organo" (il poliziotto).

- **Esempio contrario:** Lo stesso poliziotto, fuori servizio, ha un alterco con un vicino e lo spinge. Questa non è un'azione compiuta in rapporto di immedesimazione organica. Si tratta di un'azione privata e la responsabilità è interamente del poliziotto come individuo.

Le tutele previste dalla presente Proposta di Legge, come la copertura legale e risarcitoria da parte dell'Amministrazione, sono quindi giustificate proprio dal predetto principio.

Per una chiara disamina sulla tematica bisogna identificare i compiti attribuiti al personale in divisa e regolamentati da specifiche disposizioni normative:

- **Funzioni di polizia giudiziaria:** Delineate dall'**Articolo 55 del Codice di Procedura Penale**, stabiliscono che la polizia giudiziaria debba, anche di propria iniziativa, prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale.
- **Attività di pubblica sicurezza:** Rientrano nelle competenze attribuite dal **Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773)**, mirate alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico.
- **L'uso della forza e delle armi:** Regolato dall'**Articolo 53 del Codice Penale**, che ne consente l'impiego solo in caso di assoluta necessità per adempiere a un dovere o per legittima difesa, con il rispetto del principio di proporzionalità.

Ne consegue che, le operazioni in cui sono impegnati gli operatori in divisa possono comportare situazioni di elevato stress, urgenza e pericolo, richiedendo decisioni rapide e talvolta l'impiego della forza o delle armi, come previsto e consentito dalle normative citate.

L'introduzione di strumenti di coercizione a minore letalità, come il Taser, ha inoltre arricchito il ventaglio di opzioni a disposizione degli operatori. Tuttavia, il loro impiego, pur riducendo il rischio di esiti tragici, non è esente da complessità giuridiche e operative. L'uso del Taser, infatti, richiede una valutazione

immediata della proporzionalità e della necessità, esponendo l'operatore alle medesime problematiche legali e procedurali già illustrate per l'uso delle armi da fuoco, in particolare rispetto all'iscrizione nel registro degli indagati per "atto dovuto". La nostra proposta di legge mira quindi ad incrementare le tutele specifiche che tengano conto di questa nuova realtà operativa.

In tali eventualità, l'esposizione al contenzioso giudiziario è una costante, e la gestione di tali procedimenti comporta ripercussioni significative sulla serenità professionale e personale degli operatori, influenzando la loro capacità di agire con la necessaria prontezza e determinazione.



## Capitolo 2

### L'iscrizione sul registro degli indagati: una tutela per la difesa e le sue conseguenze

La questione dell'iscrizione di un operatore delle Forze dell'Ordine nel registro degli indagati è una prassi operativa ormai consolidata nell'ordinamento giudiziario italiano. Questa procedura è ampiamente dibattuta sia nell'ambito pubblico che in quello giuridico e viene avviata non appena si acquisisce una notizia di reato che coinvolge un operatore nell'esercizio delle sue funzioni, anche in assenza di concreti elementi a suo carico.

La tematica genera oneri non solo economici gravosi che il personale coinvolto si trova a dover sostenere personalmente. Ovvviare alle conseguenze, inaccettabili per chi agisce in nome dello Stato, è la ragione principale per cui la nostra proposta di legge affronta la criticità introducendo, dall'Articolo 2, un meccanismo che coinvolge direttamente l'Amministrazione nel farsi carico della responsabilità economica e processuale, alla luce del rapporto di immedesimazione organica del dipendente.

**La procedura** è giustificata con la necessità di garantire immediatamente i diritti di difesa all'operatore, consentendogli di partecipare, tramite il proprio difensore e consulenti tecnici, ad accertamenti tecnici non ripetibili (ex Articolo 360 del Codice di Procedura Penale), che sono atti urgenti e cruciali per la ricostruzione dei fatti.

Tuttavia, tale procedura, se da un lato offre garanzie difensive all'indagato, dall'altro produce perniciose ripercussioni sul piano amministrativo.

- **Implicazione personale automatica e reputazionale:** L'iscrizione qualifica l'operatore come "indagato", anche quando la sua azione potrebbe essere stata pienamente legittima e conforme al dovere. Ciò può generare un impatto psicologico considerevole, stress, pregiudizi reputazionali e un senso di sfiducia verso le istituzioni, compromettendo l'immagine professionale e personale.
- **Oneri economici gravosi:** Il personale coinvolto si trova a dover sostenere personalmente le ingenti spese legali per la propria difesa (avvocati, perizie,

consulenze), spesso per periodi prolungati. Questo onere economico è particolarmente gravoso per chi, adempiendo a un dovere pubblico, non dovrebbe subire un tale dispendio personale.

- **Potenziale esitazione operativa e rischio per la sicurezza pubblica:** La percezione di un sistema che procede a iscrizioni automatiche, accompagnate da oneri e stress, può indurre negli operatori una cautela eccessiva o una esitazione nell'assolvere pienamente ai propri compiti, specialmente in situazioni ad alto rischio dove è richiesta immediatezza decisionale. Tale incertezza può compromettere l'efficacia degli interventi e, di conseguenza, la sicurezza pubblica.

## Capitolo 3

### L'incidenza dell'atto dovuto sui procedimenti disciplinari e sulla carriera

L'iscrizione nel registro degli indagati non si limita alle sole ripercussioni penali, ma ha un impatto diretto e significativo sulla vita professionale e sulla carriera del personale in divisa, generando un clima di incertezza e spesso una vera e propria paralisi professionale:

- **Pregiudiziale penale e procedimenti disciplinari:** L'ordinamento prevede spesso la sospensione del procedimento disciplinare amministrativo a carico dell'operatore in attesa dell'esito di quello penale. Questo meccanismo, noto come "pregiudiziale penale", può prolungarsi per anni, anche quando l'iscrizione penale si rivelerà infondata o si concluderà con un'archiviazione o assoluzione.
- **Blocco delle progressioni di carriera:** Durante la pendenza di un procedimento penale l'operatore può vedersi bloccato nella partecipazione a concorsi interni o specializzazioni, nei trasferimenti e assegnazioni a incarichi all'estero o di maggiore responsabilità o prestigio. In caso di condanna in 1° grado e in attesa della conclusione dell'iter giudiziario il militare viene sospeso dall'avanzamento, con conseguente blocco della progressione di carriera. Questo limbo professionale incide profondamente sulla motivazione e sulla valorizzazione delle risorse umane, causando un danno irreversibile al percorso professionale.
- **Sospensioni cautelari dal servizio:** In alcuni casi, l'iscrizione nel registro degli indagati può portare a misure di sospensione cautelare dal servizio o dall'impiego. Anche se non è una sanzione definitiva, la sospensione comporta la limitazione delle attività operative e una riduzione del trattamento economico, con gravi conseguenze sul sostentamento dell'operatore e della sua famiglia, anche se successivamente scagionato.

La durata e la complessità di questi procedimenti, che spesso si protraggono per anni, rendono l'esperienza dell'iscrizione "per atto dovuto" un onere personale e professionale notevole, indipendentemente dall'esito finale dell'indagine.

## Capitolo 4

### La proposta di legge: obiettivi e nuove tutele

La **Proposta di Legge di iniziativa popolare** mira a superare le criticità descritte introducendo modifiche significative al Codice di Procedura Penale e al Codice Penale, nonché nuove norme che sterilizzino sul piano amministrativo, le conseguenze del procedimento penale sino a conclusione dello stesso. Viene inoltre prevista la partecipazione dell'Amministrazione (per il principio di immedesimazione organica) agli accertamenti tecnici non ripetibili, così da garantire il contraddittorio tecnico e la validità dell'atto.

#### 1. Fase A: Notifica e avvio della tutela (Articolo 2)

- L'Articolo 2 della proposta di legge introduce una modifica fondamentale al Codice di Procedura Penale (art. 335), stabilendo che l'iscrizione di un operatore delle Forze dell'Ordine nel registro degli indagati debba essere comunicata immediatamente, oltre che all'operatore coinvolto, anche all'Amministrazione di appartenenza. Questa misura, basata sul principio di immedesimazione organica, conferisce all'Amministrazione la facoltà di nominare un proprio difensore e di avvalersi degli stessi diritti e facoltà dell'indagato, anche in deroga all'articolo 100 del Codice di Procedura Penale. Tale disposizione è essenziale in quanto è l'Amministrazione stessa a rispondere economicamente per l'operato del proprio personale.

#### 2. Fase B: Partecipazione agli accertamenti tecnici (Articolo 2-bis)

1. A completamento di quanto sopra, l'Articolo 2-bis interviene sull'articolo 360 del Codice di Procedura Penale per garantire un'equa partecipazione dell'Amministrazione agli accertamenti tecnici non ripetibili. L'avviso di accertamento non sarà più notificato solo all'operatore coinvolto, ma anche all'Amministrazione di appartenenza. Questa, ricevuta la notifica, avrà il dovere di nominare propri consulenti tecnici di parte. Questi esperti, parteciperanno all'autopsia, agli accertamenti balistici e alla ricostruzione della scena, affiancando i consulenti di parte nominati dal dipendente e dal Pubblico Ministero. **L'operatore coinvolto, potrà decidere se utilizzare nel**

**procedimento anche le perizie dei consulenti dell'Arma o solo quelle dei propri consulenti di parte.**

### **3. Introduzione di una nuova circostanza attenuante**

Tale attenuante sarebbe riconosciuta quando il fatto è stato commesso in ragione di una **percezione distorta, errata o sproporzionata del pericolo reale**, dovuta alla concitazione, all'urgenza o a un elevato livello di stress operativo. Sarà il giudice a doverla valutare in base al livello di rischio oggettivo e alla percezione soggettiva del pericolo da parte dell'operatore in quel preciso istante, anche alla luce del livello di addestramento ricevuto dal militare. In particolare il Giudice dovrà disporre la nomina di periti che dovranno esprimere proprie valutazioni sull'adeguatezza teorica dei programmi addestrativi previsti, in relazione alla natura dell'evento in cui è rimasto coinvolto il militare nonché alla avvenuta esecuzione di quei programmi da parte del militare. La Difesa potrà nominare propri consulenti.

### **4. Sospensione degli effetti amministrativi e di carriera:**

Si propone di introdurre una norma che **sterilizzi** tutti gli effetti amministrativi negativi sulla carriera del personale in divisa in conseguenza dell'apertura di un procedimento penale. Gli effetti quali: la sospensione cautelare dal servizio, la preclusione a trasferimenti, concorsi interni o impieghi all'estero, verranno **sospesi** o **neutralizzati** se i fatti sono stati commessi per **attività di servizio in rapporto di immedesimazione organica con l'Amministrazione**.

### **5. Tutela risarcitoria: la responsabilità amministrativa**

In risposta all'esigenza di tutelare il personale di fronte a richieste di risarcimento avanzate da una parte civile, si propone un meccanismo di **responsabilità diretta dell'Amministrazione**.

- **Meccanismo di tutela:** Salvo i casi di dolo o di colpa grave, da accertare in funzione del livello di addestramento concretamente raggiunto dall'operatore, per palese e inescusabile negligenza di quest'ultimo, l'Amministrazione di appartenenza si farebbe carico dell'eventuale risarcimento dovuto alla parte civile. Questo solleverebbe l'operatore da un

onere economico ingente e ingiusto, permettendogli di affrontare il procedimento penale con la dovuta serenità.

## **6. Supporto legale e psicologico garantito: il fondo nazionale (art. 4 della Proposta di Legge)**

- **Fondo nazionale per la tutela del personale in divisa:** Si prevede l'istituzione di un Fondo specifico presso il Ministero dell'Interno.
  - **Copertura diretta delle spese legali:** Questo Fondo sarà destinato a coprire **direttamente e integralmente le spese legali** (inclusi consulenze tecniche e perizie) del personale in divisa coinvolto in procedimenti giudiziari legati al servizio, in ogni fase del processo e nei limiti previsti dai parametri stabiliti dal DM 55/2014 e successivi aggiornamenti, senza alcuna valutazione della congruità del **quantum** da parte dell'Avvocatura dello Stato
    - Uno degli aspetti cruciali è l'eliminazione della necessità di anticipare le spese da parte del personale
    - Il Fondo sarà finanziato con stanziamenti statali e anche con risorse derivanti dagli articoli 22 e 23 della legge sulla sicurezza.
- **Supporto Psicologico Immediato:** Viene altresì garantito un supporto psicologico e legale immediato, essenziale per la gestione dello stress e del trauma che possono derivare dal coinvolgimento in situazioni operative critiche e successive indagini.
- **Ruolo dell'Amministrazione e collaborazione con l'Autorità Giudiziaria**

L'Amministrazione di appartenenza sarà tenuta a fornire all'Autorità Giudiziaria una relazione dettagliata sulle condizioni operative e l'addestramento del personale, contribuendo a una valutazione più completa della condotta. Inoltre, si impegna a fornire, tramite propri esperti e consulenti, ogni supporto tecnico e informativo necessario per la corretta ricostruzione dei fatti e la difesa dell'operato del proprio personale, qualora questo sia ritenuto conforme ai doveri d'ufficio.
- **Formazione e aggiornamento professionale continuativo**

La **Proposta di Legge** prevede un impegno per il costante aggiornamento dei protocolli di formazione, con particolare attenzione alle tecniche di gestione delle crisi, de-escalation e uso proporzionato della forza. L'obiettivo è migliorare continuamente la professionalità degli operatori, a beneficio della sicurezza e della prevenzione.

## Disamina degli articoli di stampa online sulla tematica:

### La procedura dell'iscrizione nel registro degli indagati e le sue criticità generali

Categoria di articoli che sottolinea come la prassi dell'iscrizione automatica nel registro degli indagati sia divenuta una realtà quotidiana, generando forte dibattito e malcontento.

#### 1. **"Poliziotti indagati per la morte di Mastropietro, è polemica: killer del carabiniere pronto a fare una strage" - Virgilio.it (15 giugno 2025)**

- o Questo articolo, estremamente recente, è emblematico perché evidenzia l'immediata reazione di "polemica" e "insurrezione" da parte delle forze politiche e sindacali" di fronte all'espressione "per la Procura si tratta di un 'atto dovuto'. La formula stessa è ormai talmente diffusa e consueta che la sua semplice menzione in casi mediaticamente rilevanti innesca un dibattito pubblico. Ciò dimostra non solo la prassi consolidata ma anche la sua percezione come un problema che necessita di soluzioni, rafforzando la tesi della nostra Proposta di Legge.

#### 2. **"Iscrizione nel registro degli indagati: "atto dovuto"?" - Avvocato Walter Marrocco (Data non specificata, ma il contenuto riflette un dibattito giuridico consolidato)**

- o L'interrogativo nel titolo stesso dell'articolo di un noto professionista del diritto è significativo: esso mette in discussione la natura di "atto dovuto" non in termini assoluti, ma nella sua automatica applicazione. L'autore, pur citando il quadro normativo, si sofferma su come la giurisprudenza (incluse le Sezioni Unite) abbia cercato di correggere l'eccesso di automatismo, affermando che non c'è un obbligo di iscrivere "qualsiasi atto giunga in Procura, ancorché la denuncia sia a carico di persona nota". Questo articolo è cruciale perché da un lato riconosce l'esistenza di una prassi automatica, dall'altro ne evidenzia la **fragilità giuridica e la necessità di una valutazione preliminare** da parte del PM, supportando la nostra richiesta di criteri di iscrizione più rigorosi.



## L'impatto sui procedimenti disciplinari e sulla carriera dell'atto dovuto

La messa in evidenza delle conseguenze dirette dell'iscrizione "per atto dovuto" sulla vita professionale e sulla progressione di carriera del personale, spesso in modo sproporzionato rispetto alla gravità o alla fondatezza iniziale dell'accusa.

### **1. "Indagine penale per 'atto dovuto', calvario di spese e carriera ferma" - [articoli di stampa che riportano casi specifici o dichiarazioni sindacali, es. da fonti locali o nazionali che seguono le cronache giudiziarie]**

- o Titoli come questo, spesso presenti su testate giornalistiche, sono il riflesso diretto della percezione che gli operatori e i loro sindacati hanno di questa prassi. Il termine "calvario" non è casuale: esso descrive efficacemente il peso economico (spese legali) e professionale (blocco della carriera) che un'indagine, anche se avviata come mero "atto dovuto" e poi magari archiviata, può comportare per anni. Questi articoli evidenziano come la pendenza del procedimento penale, pur non traducendosi in condanna, sia di fatto un ostacolo insormontabile per promozioni, trasferimenti e incarichi di responsabilità, compromettendo irrimediabilmente la vita professionale del lavoratore in divisa.

### **2. "Procedimento penale e procedimento disciplinare a carico del personale delle Forze di polizia" - Altalex (Riferimento giuridico in continuo aggiornamento)**

- o Questo tipo di approfondimento giuridico è fondamentale perché analizza il rapporto di "pregiudizialità penale" che spesso sospende il procedimento disciplinare amministrativo in attesa dell'esito di quello penale. L'articolo spiega come questa sospensione, che può durare anni, sia la causa diretta della **paralisi di carriera e di un prolungato stato di incertezza** per l'operatore. Si tratta di una conseguenza legale strutturale dell'avvio del procedimento penale, che la nostra Proposta di Legge mira ad affrontare proponendo un meccanismo di tutela amministrativa che sblocchi questa situazione di limbo.

### **3. "La pregiudiziale penale nei regimi disciplinari delle forze di polizia: quadro attuale e spunti correttivi" - Rivista Trimestrale - Ministero dell'Interno (2020)**

- o Uno studio di una rivista collegata al Ministero dell'Interno che affronta questo tema estremamente autorevole. L'articolo riconosce implicitamente l'impatto negativo della pregiudiziale penale, proponendo "spunti correttivi". Il fatto che persino un organo legato all'Amministrazione riconosca la necessità di correggere questi meccanismi dimostra che la problematica è sistemica e non solo un'opinione sindacale, fornendo un forte supporto all'urgenza della nostra iniziativa.

## Il dibattito giuridico e le proposte di riforma

Questi contributi evidenziano la consapevolezza a livello politico e istituzionale della necessità di un intervento legislativo per correggere le distorsioni attuali.

### **1. "Agenti indagati, la proposta di Ostellari: introdurre una tutela processuale" - Alanews (18 giugno 2025)**

- o La notizia di un Sottosegretario che propone di "evitare l'apertura automatica di inchieste penali" è una conferma diretta e recente della problematica e della volontà politica di affrontarla. L'articolo convalida la nostra premessa che l'"apertura automatica" delle indagini è una prassi consolidata e problematica, e che la soluzione risiede in una "tutela processuale" che la nostra Proposta di Legge intende specificare e rafforzare.

### **2. "Le scelte del pubblico ministero: obbligatorietà dell'azione penale, strategie di indagine e deontologia" - Questione Giustizia (19 giugno 2020)**

- o Quest'articolo, da una rivista giuridica di alto profilo, pur nel contesto di un dibattito più ampio sull'azione del PM, tocca il punto nodale dell'obbligatorietà dell'azione penale. La discussione interna alla magistratura sulla necessità che il PM "accerti fatti di reato specifici e responsabilità individuali, nel pieno rispetto delle garanzie di difesa" anziché "denunciare generici fenomeni criminali", è un chiaro segnale della

consapevolezza che, in passato, l'iscrizione potesse essere generica o automatica. Questo supporta la nostra argomentazione che la **discrezionalità (seppur limitata) del PM nella fase iniziale dell'iscrizione è cruciale** e deve essere guidata da criteri rigorosi e concreti, come quelli proposti dalla nostra Proposta di Legge.

---

**PROPOSTA DI LEGGE  
DI INIZIATIVA POPOLARE**

---

**Disposizioni per il superamento dell'"Atto Dovuto" e per la tutela del personale delle Forze di Polizia e delle Forze Armate nell'esercizio delle proprie funzioni**

**Articolo 1 - Finalità e oggetto**

1. La presente legge ha l'obiettivo primario di sostituire integralmente il principio e la prassi del cosiddetto "atto dovuto" nelle indagini preliminari a carico del personale delle Forze di Polizia e delle Forze Armate (di seguito "personale in divisa"), superando ogni automatismo investigativo e ogni percezione distorta che tale automatismo possa costituire di per sé una garanzia procedurale. L'intento è di introdurre un nuovo sistema che assicuri trasparenza e legalità attraverso vere e sostanziali tutele per il personale impegnato nell'assolvimento dei propri doveri.
2. La legge mira a rafforzare la presunzione di legittimità delle azioni compiute nell'esercizio delle funzioni istituzionali,

in particolare quelle che implicano l'uso della forza o delle armi, nel pieno rispetto dei principi di necessità e proporzionalità, riconoscendo la specificità del contesto operativo ad alto rischio e la pressione decisionale a cui il personale in divisa è sottoposto.

---

**Articolo 2 - Modifiche al Codice di Procedura Penale in materia di iscrizione delle notizie di reato e superamento dell'"atto dovuto"**

1. Al Codice di Procedura Penale sono apportate le seguenti modificazioni: all'articolo 335, dopo il comma 1-bis, è inserito il seguente - "Qualora l'iscrizione sia relativa a reati commessi da appartenenti alle Forze di Polizia o alle Forze Armate nell'esercizio delle loro funzioni, l'iscrizione della notizia di reato è comunicata immediatamente all'Amministrazione di appartenenza, la quale, ha facoltà di nominare un proprio difensore e di avvalersi delle facoltà e dei

diritti attribuiti all'indagato e al suo difensore, anche in deroga a quanto previsto dall'articolo 100".

---

### **Articolo 2-bis - Modifiche all'Articolo 360 del Codice di Procedura Penale**

1. All'Articolo 360 del Codice di Procedura Penale, dopo il comma 3, è aggiunto il seguente comma: "3-bis. Quando gli accertamenti tecnici non ripetibili di cui al comma 1 sono disposti su cose o persone che attengono all'operato di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria o di militari nell'esercizio delle loro funzioni o del servizio compiuti con l'uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica, l'avviso di cui al comma 1 è notificato anche all'Amministrazione di appartenenza dell'agente o militare. L'Amministrazione, a tutela del proprio operato e della legittimità dell'azione compiuta in servizio, esercita le facoltà previste dal presente articolo, compresa la nomina di propri consulenti tecnici che affiancheranno i consulenti di parte nominati dall'indagato. L'agente indagato ha facoltà di utilizzare le perizie effettuate dai consulenti dell'Amministrazione, delle quali comunque il Pubblico Ministero non potrà avvalersi salvo che non lo richieda espressamente l'indagato".

---

### **Articolo 3 - Modifiche all' articolo 53 del Codice Penale sull'uso legittimo delle armi e presunzione di legittimità**

1. All'Articolo 53 del Codice Penale, dopo il terzo comma, è aggiunto il seguente comma: "Ai fini dell'applicazione del presente articolo, l'uso della forza o delle armi da parte dell'agente di pubblica sicurezza, dell'ufficiale o agente di polizia giudiziaria o del militare, nell'adempimento di un dovere del proprio ufficio o per respingere una violenza o vincere una resistenza all'Autorità, si presume legittimo salvo prova contraria, qualora sia l'unica condotta idonea a conseguire lo scopo ed esista un rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e il fine perseguito. La valutazione della proporzionalità e della necessità è operata in relazione alle circostanze di tempo e di luogo, alla gravità della minaccia e alla prevedibilità delle conseguenze immediate, e tiene conto, in particolare, della percezione ragionevole e non arbitraria del pericolo da parte dell'agente al momento dell'intervento – anche se successivamente tale percezione si riveli inesatta –, nonché dello stato di stress operativo, della scarsità di tempo per la decisione e delle informazioni disponibili in quel preciso istante e del livello di

addestramento effettivamente conseguito dall'operatore. L'Autorità Giudiziaria è tenuta a disporre una perizia per accertare l'adeguatezza dei programmi addestrativi predisposti dall'Amministrazione di appartenenza dell'agente indagato, in relazione all'evento in cui egli è rimasto coinvolto e dell'effettivo svolgimento dei programmi addestrativi".

2. Dopo il terzo comma dell'articolo 53 del Codice Penale, è aggiunto un nuovo articolo: "Articolo 53-bis - Circostanza attenuante per l'uso di strumenti di coercizione e per lo stato di stress operativo: "salvo l'ipotesi di dolo, se il reato è stato commesso da un agente o ufficiale di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria, o da un militare, nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di funzioni di servizio, con l'uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica, e la condotta è stata determinata da una percezione distorta, errata o sproporzionata del pericolo reale dovuta allo stato di stress operativo, alla concitazione dell'azione, alla scarsità di tempo per la decisione, ad un elevato stato di pressione psicologica o da un inadeguato livello di addestramento imputabile all'Amministrazione di appartenenza, la pena è diminuita fino a un terzo. Tale circostanza si applica anche quando il fatto è commesso attraverso

l'utilizzo del Taser, e l'agente, pur rispettando i protocolli operativi, ha causato un evento non prevedibile a causa delle condizioni soggettive del soggetto colpito. Il giudice valuta tale circostanza anche in relazione alla documentata pericolosità del soggetto, ai suoi precedenti specifici, o alla sua condotta violenta o aggressiva dimostrata in passato.

---

### **Articolo 3-ter - Uso del Taser e scriminante**

1. L'uso del Taser da parte del personale di cui all'articolo 1 è legittimato al fine di respingere una violenza, vincere una resistenza o neutralizzare un soggetto pericoloso, quando l'impiego di tale strumento rispetti le seguenti regole di ingaggio: a) L'uso avviene in situazioni di estrema necessità, quando l'uso della forza fisica non è sufficiente a controllare la minaccia; b) È preceduto, laddove le condizioni lo consentano, da un avvertimento verbale rivolto al soggetto; c) L'arma è puntata al tronco del soggetto, con l'intenzione di evitare testa, collo e organi vitali; d) L'operatore si attiene ai protocolli di sicurezza e formazione specifici per il Taser, inclusa l'attivazione dei soccorsi sanitari in caso di necessità.

2. L'operatore che agisce in conformità alle regole d'ingaggio di cui al comma 1 non è punibile, anche qualora l'azione abbia avuto un esito non voluto o prevedibile a causa del movimento e delle condizioni di salute del soggetto colpito, salvo i casi di dolo.

---

#### **Articolo 4 - Tutela legale potenziata e supporto psicologico garantito**

1. È istituito, presso il Ministero dell'Interno, il "Fondo Nazionale per la Tutela del Personale in Divisa", destinato a coprire direttamente le spese legali, comprese quelle relative a consulenze tecniche e perizie di parte, sostenute dal personale in divisa indagato, imputato o citato quale persona offesa per fatti commessi nell'esercizio delle proprie funzioni o del servizio, nei vari gradi e fasi del procedimento. Le spese del procedimento sono anticipate o rimborsate all'agente che ne faccia richiesta nei limiti massimi previsti dai parametri ministeriali forensi disciplinari dal DM 55/2014 e seguenti.
2. Il Fondo di cui al comma 1 sarà finanziato con appositi stanziamenti a valere sul bilancio dello Stato e anche con risorse derivanti da quelle previste ai sensi degli articoli 22 e 23 Legge n. 80 del 09.06.2025 di conversione del Decreto Sicurezza (D.L. n. 48/2025), nonché da ulteriori

risorse che potranno essere destinate a tale scopo. La gestione e l'erogazione diretta dei fondi, nonché le modalità di accesso da parte del personale, saranno disciplinate con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentito il parere del Consiglio di Stato, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, al fine di garantire la pronta copertura delle spese senza necessità di anticipazione da parte del personale.

3. La copertura delle spese di cui al comma 1 è garantita indipendentemente dall'esito del procedimento, salvo che il procedimento si concluda con sentenza irrevocabile di condanna per dolo accertato e dichiarato nella sentenza.
4. L'Amministrazione di appartenenza è tenuta a fornire assistenza legale d'ufficio e supporto psicologico immediato al personale in divisa coinvolto in operazioni che hanno richiesto l'uso della forza o delle armi, o che sono oggetto di indagine per fatti connessi al servizio, fin dal momento in cui viene a conoscenza del coinvolgimento del proprio personale.
5. Le Amministrazioni di appartenenza stipulano convenzioni con avvocati e psicologi per garantire l'assistenza di cui al comma 4, assicurando la più ampia scelta al personale interessato e garantendo la riservatezza del supporto psicologico.

---

## Articolo 5 - Doveri di servizio e rapporti con l'Autorità Giudiziaria

1. L'Amministrazione di appartenenza è tenuta a fornire all'Autorità Giudiziaria, su richiesta, una relazione dettagliata sulle condizioni operative, l'addestramento ricevuto e il contesto situazionale in cui si è verificato il fatto oggetto di indagine, al fine di una compiuta e realistica valutazione della condotta del personale in divisa. Inoltre, l'Amministrazione si impegna a fornire, tramite propri esperti e consulenti, ogni supporto tecnico e informativo necessario per la corretta ricostruzione dei fatti e la difesa dell'operato del proprio personale, qualora questo sia ritenuto conforme ai doveri d'ufficio.
  2. Si riconosce esplicitamente che il personale in divisa, nell'adempimento del proprio dovere, agisce in rappresentanza dello Stato e per la tutela della collettività. Ogni azione posta in essere nel rispetto delle norme sull'uso legittimo della forza e delle disposizioni di cui alla presente legge, compresa la risposta a una resistenza passiva, non può essere considerata una violazione punibile, ma un atto necessario per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica.
- 

## Articolo 6 - Tutela amministrativa e responsabilità civile

1. Tutti gli effetti amministrativi e di carriera che creano "pregiudizio" al personale in divisa (tra cui sospensione cautelare dal servizio, blocco degli avanzamenti, preclusione a trasferimenti, concorsi o impieghi all'estero) in conseguenza della sottoposizione a vicende penali per fatti commessi nell'esercizio delle funzioni o del servizio, relativi all'uso delle armi, di taser o di altro mezzo di coazione fisica, sono **sterilizzati** e non producono effetti finché non interviene una sentenza irrevocabile di condanna.
2. Al fine di tutelare il personale da oneri economici ingiusti, l'eventuale risarcimento dovuto a terzi a titolo di responsabilità civile, in conseguenza di fatti commessi nell'esercizio delle funzioni o del servizio, è posto a carico dell'Amministrazione di appartenenza. Tale disposizione non trova applicazione in caso di accertato dolo o colpa grave dell'operatore, valutata anche in relazione alla natura e frequenza dell'addestramento ricevuto, e dichiarati con sentenza irrevocabile.
3. Nel caso in cui, in sede giurisdizionale, sia accertato che l'addestramento del personale non sia stato adeguato e sufficiente rispetto alle mansioni svolte e ai rischi connessi, le spese di risarcimento



del danno alla parte civile restano interamente a carico dell'Amministrazione, anche in presenza di colpa grave dell'operatore.

4. Le disposizioni di cui al comma 1 e 2 si applicano esclusivamente ai fatti commessi in rapporto di immedesimazione organica con l'Amministrazione, ovvero quando l'azione è diretta espressione delle funzioni istituzionali e dei doveri d'ufficio.

---

#### **Articolo 7 - Modifiche a norme vigenti in materia di spese legali e rimborsi**

1. Alla Legge 22 maggio 1975, n. 152, articolo 32, al primo capoverso, dopo le parole: "In questo secondo caso le spese di difesa sono a carico del Ministero dell'interno" sono aggiunte le parole: ", nei limiti dei parametri forensi massimi di cui al Decreto Ministeriale 55/2014 e successivi aggiornamenti."
2. Al D.P.R. 15 marzo 2018, n. 39, articolo 29, il comma 2 è sostituito dal seguente: "2. Ferme restando le disposizioni di cui al comma 1, agli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria indagati o imputati per fatti inerenti al servizio, che intendono avvalersi di un libero professionista di fiducia, può essere anticipata, a richiesta dell'interessato,

anche in modo frazionato, una somma pari all'intero importo delle spese legali, salvo rivalsa se al termine del procedimento viene accertata la responsabilità del dipendente a titolo di dolo."

3. Al D.P.R. 15 marzo 2018, n. 39, articolo 29, il comma 4 è sostituito dal seguente: "4. Sono ammesse al rimborso, anche con stanziamenti straordinari, le spese di difesa relative a procedimento penale concluso con la remissione di querela."
4. Al D.P.R. 15 marzo 2018, n. 39, articolo 29, il comma 5 è sostituito dal seguente: "5. La richiesta di rimborso, nei limiti dei parametri forensi massimi di cui al Decreto Ministeriale 55/2014 e successivi aggiornamenti, ha efficacia fino alla decisione dell'Amministrazione."

---

#### **Articolo 8 - Formazione professionale e addestramento**

1. Il Ministero dell'Interno e il Ministero della Difesa provvedono all'aggiornamento continuo dei protocolli di formazione e addestramento del personale in divisa, con particolare attenzione alle tecniche di de-escalation, alla gestione delle situazioni di crisi, alla proporzionalità dell'uso della forza in contesti dinamici e alla gestione dello stress operativo e del trauma. Tali corsi

sono volti a migliorare le capacità decisionali e operative, riducendo al minimo i rischi e garantendo la massima professionalità.

---

#### **Articolo 9 - Copertura finanziaria**

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, stimati in [.....di euro annui] per le finalità di cui all'articolo 4, si provvede

mediante

[.....].

---

#### **Articolo 10 - Entrata in vigore**

1. La presente legge entra in vigore il quindicesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.
-

---

Dossier informativo composto da 27 pagine (numerate e stampate) chiuso in Battipaglia (SA)  
il 18 giugno 2025.

**Michele Capece**

Segretario Generale Vicario

Nuovo Sindacato Carabinieri

michelecapece@carabinieriinsc.it