

Roberto Cornelli

Violenza di polizia e legittimità

1. *Una questione di legittimità*

Un'autorità è tale se esercita un potere che viene riconosciuto come legittimo. C'è un nesso inscindibile tra autorità e legittimità: è Max Weber a fissare nel pensiero moderno l'idea che solo a un'autorità legittima si riconosce il diritto di comandare e di richiedere il dovere dell'obbedienza. Ed è sempre Weber a rilevare come nella modernità la legittimità di un'autorità dipenda sempre più da regole e procedure legali che le attribuiscono ruoli e funzioni più che dalla tradizione o dal carisma personale. In tal modo, legittimità e legalità vanno sovrapponendosi fino a confondersi: un'autorità è legittima se è legale, vale a dire se è legittimata a esistere e agire da procedure e regole previste dalla legge – e conformi alla Costituzione, aggiungiamo noi. Nell'intelaiatura burocratico-legale in cui ciascuna autorità è collocata, si fissano più o meno implicitamente anche i limiti di ciò che la stessa può o non può fare, definendo i confini stessi della sua legittimità.

Questa lettura della legittimità come intrinsecamente connessa alla legalità è decisiva per comprendere i processi di legittimazione formale (dall'alto) che investono il sistema istituzionale, come anche la propensione di ogni potere a imporsi come autorità legale, forzando a proprio uso e consumo la legalità se ciò serve a renderla più aderente alle necessità di legittimazione. La ragione è facilmente comprensibile: presentarsi come "legali", e dunque legittimati "dall'alto", attiva anche processi di legittimazione sociale diffusa "dal basso".

Ma non sempre è così: questa corrispondenza può venire meno per diversi motivi. Può darsi il caso che un'autorità legittima agisca in modo formalmente illegittimo (al di fuori dei limiti previsti dalla legge) e tuttavia sia socialmente supportata e, dunque, legittimata dal basso; o, ancora, il caso in cui un'autorità senza alcuna legittimità formale agisca a furor di popolo e in tal modo acquisisca legittimità; o, infine, il caso in cui un'autorità legittima,

anche qualora agisca nei limiti a essa fissati, non essendo accompagnata da un consenso sociale diffuso, risulti delegittimata.

In breve, la realtà è articolata e non può essere costretta nello schema rigido dato dall'appiattimento della legittimità sulla legalità. Anche da queste poche battute si capisce, infatti, come il consenso/dissenso diffuso che poggia sul sentimento della fiducia/sfiducia sia essenziale tanto nel sostenere i processi di legittimazione/delegittimazione, quanto nel costruire nuove forme di legalità. Il tema di fondo è dunque la fiducia nell'istituzione: è un sentimento che non nasce meccanicamente dalla percezione di legalità di una certa istituzione, ma molto spesso si ancora a immagini di affidabilità di quell'istituzione che si costruiscono attorno alla percezione che la stessa sia in grado di incontrare interessi, aspirazioni o istanze di giustizia che possono anche eccedere la legalità per come si dà in quel momento¹.

2. *L'uso della forza al cuore della legittimazione di polizia*

Le istituzioni di polizia, al pari di ogni altra autorità, vivono di legittimità, che è l'esito, mai definitivo, di un incrocio di processi di legittimazione: quello "dall'alto", che proviene dall'ordinamento giuridico-istituzionale, e quello "dal basso", che richiama il sentimento di fiducia e supporto sociale².

L'uso della forza si colloca in questo terreno d'incontro tra diversi processi di legittimazione delle istituzioni di polizia.

Alle polizie si richiede di costituire un argine alla violenza sociale, rafforzando l'ordine legale: uno dei primi studiosi anglosassoni di *policing*, Egon Bittner, ha definito il lavoro di polizia proprio in relazione alla possibilità di usare la forza per rafforzare (*enforce*) la legge³. La legittimazione sociale delle polizie è strettamente legata all'uso della forza, tanto che, nonostante siano ravvisabili esperienze di *Polizia di Prossimità* e di *Community Policing* ispirate ai principi del *Policing by Consent*, è il volto terribile delle polizie a dominare l'immaginario sociale e le scelte politiche. Si tratta di un aspetto spesso sottovalutato ma che, al contrario, è peculiare della legittimità che investe le polizie: spesso si richiede loro d'intervenire quando «succede qualcosa che non dovrebbe accadere per cui qualcuno deve fare qualcosa subito»⁴

¹ Sul tema della fiducia istituzionale mi permetto di rimandare a R. Cornelli, *Fidarsi, affidarsi, fare affidamento. L'ambiguità della fiducia nelle istituzioni*, «Quaderno di storia del penale e della giustizia», 5: *La fiducia. Riflessioni interdisciplinari per un dibattito contemporaneo su giustizia, diritto di punire e pena*, 2024, pp. 193-203.

² Per una discussione del rapporto tra polizie, supporto sociale e democrazia si veda D.A. Sklansky, *Democracy and the police*, Stanford, Stanford University Press, 2007.

³ E. Bittner, *The Functions of the Police in Modern Society*, Rockville, MD: National Institute of Mental Health, Center for Studies of Crime and Delinquency, 1970.

⁴ E. Bittner, *Aspects of Police Work*, Boston, Boston University Press, 1990, p. 335.

e l'aspettativa nei loro confronti è di evitare, anche con la forza, che qualcosa accada o produca danni. La musica proveniente dal bar sotto casa impedisce ai residenti di dormire; un gruppo di ragazzi staziona nel parco per ore, creando timore o inquietudine in chi deve attraversarlo; un automobilista, a seguito di un tamponamento accidentale, perde il controllo e inizia a urlare; sulla metropolitana salgono delle persone senza dimora che chiedono l'elemosina. Quando in situazioni simili a queste, appositamente selezionate tra quelle che non hanno di per sé rilevanza penale, si pensa di rivolgersi alle polizie è perché si vorrebbe che le cause del disagio, del fastidio o dell'inquietudine cessassero immediatamente con un atto d'imperio.

La centralità simbolica della forza nel processo di legittimazione sociale delle polizie, tuttavia, comporta il rischio che queste istituzioni vengano considerate null'altro che braccio armato della legge, come se la legittimazione "dal basso" si potesse conquistare solo promuovendo "dall'alto" progetti di *Policing* muscolari, nel solco del *Signs-of-Crime Policing* o del *Broken Windows Policing*.

Questo appiattimento dell'immaginario e delle politiche sulla *Polizia* intesa come *Forza* non fa i conti con il fatto che le polizie, nonostante possano usare strumenti coercitivi, il più delle volte non vi ricorrano, per diversi motivi: perché altre modalità operative sono più efficaci, perché sanno che non possono eccedere certi limiti o per evitare reazioni di disapprovazione sociale. In questo terzo caso, siamo di fronte al dilemma di fondo che investe ogni istituzione di polizia: si legittima perché in grado di usare la forza per far rispettare le regole ma, ogni volta che ne fa uso, incorre nella possibilità di perdere un po' della propria legittimità.

È, questo, un passaggio fondamentale per comprendere il rapporto tra polizie, violenza e legittimità. Il fatto che l'uso della forza sia una peculiarità dell'agire di polizia – nel senso che nella modernità quasi esclusivamente alle forze dell'ordine è attribuita la possibilità in concreto di agire con modalità che, se adottate da altri soggetti, sarebbero considerate violente o, comunque, vietate⁵ – non significa che la forza sia l'unico elemento attorno a cui si costruisce la loro legittimazione sociale. Anzi, a volte l'uso della forza diventa fortemente problematico, sia quando è eccessivo rispetto a ciò che prevede l'ordinamento, sia quando, pur all'interno dei limiti giuridici di ciò che è consentito, non appare più coerente con il mutamento delle mentalità e delle sensibilità collettive.

Proprio l'uso della forza, dunque, pone dilemmi etici a livello individuale e collettivo sulla sua necessità e sulla sua correttezza e dalla soluzione data

⁵ Cfr. J.P. Brodeur, *The Policing Web*, New York, Oxford University Press, 2010; F. Jobard, *Proposition on the Theory of Policing*, «Champ Penal/Penal Field», IX, 2012.

a questi dilemmi dipende la definizione, sempre revocabile, dei limiti di accettabilità della violenza. Se rimane entro certi limiti, la violenza di polizia viene considerata come forza legittima, sostenendo processi di legittimazione delle polizie e di riflesso dell'intero sistema istituzionale. Se li oltrepassa, invece, la violenza diventa illegittima, contribuendo a delegittimare la stessa istituzione di polizia e mettendo in difficoltà lo stesso ordinamento di cui è parte. In effetti, in alcuni momenti storici (a partire dall'uccisione di George Floyd a Minneapolis nel 2020, per esempio) il ricorso a metodi violenti percepiti come eccessivi, che oltrepassano la soglia che li rende accettabili, diventa uno dei fattori di delegittimazione che investe le polizie, le quali, d'altra parte, si trovano al centro di una crisi della sicurezza pubblica⁶, intesa come crollo della fiducia nella capacità collettiva e istituzionale di gestire il cambiamento sociale.

Ragionare entro quali limiti l'uso della forza sia legittimo è, dunque, un nodo essenziale per la legittimità stessa delle istituzioni di polizia.

3. *La questione dei limiti nei processi di democratizzazione*

Il progressivo abbassamento della soglia di accettazione della violenza nelle relazioni sociali – che è il risultato di mutamenti sociali, culturali, economici e istituzionali che hanno definito un discrimine tra la violenza dei privati, sempre meno accettabile, e la violenza delle istituzioni pubbliche, considerata come la sola forza legittima – ha finito per coinvolgere lo stesso uso della forza da parte delle polizie. In effetti, con l'affermarsi di una cultura liberale che enfatizza l'autonomia dell'individuo rispetto alla ragione di Stato e, al contempo, di una cultura democratica che attribuisce dignità a ogni essere umano e definisce un nucleo di diritti fondamentali che si vorrebbero inalienabili e dunque intoccabili da qualsivoglia potere o autorità, la stessa legittimità della presa istituzionale del corpo del cittadino, nei suoi aspetti più immediati e visibili, viene messa in discussione.

Se è vero che la progressiva affermazione dello stato di diritto ha comportato la limitazione della discrezionalità di polizie e magistrature soprattutto nel campo della giustizia penale, va detto, tuttavia, che in quelle attività di controllo che, nel corso dell'Ottocento e nei primi del Novecento, trovavano una classificazione e una regolamentazione nelle leggi di pubblica sicurezza, la violenza istituzionale ha potuto esercitarsi senza troppi limiti per scovare i nemici interni, per reprimere il dissenso politico, per disciplinare le masse di

⁶ Cfr. D.H. Bayley, *Police For The Future*, New York, Oxford University Press, 1994, p. 11: «*In democratic countries all over the world there is a sense of crisis about public security. And at the centre of this crisis are the police, who promise to protect us but do not appear to be able to do so*».

lavoratori nei campi e nelle fabbriche e per allontanare dalla città gli oziosi e i vagabondi.⁷ Questi tratti del *policing*, già presenti in età liberale, vengono esaltati senza più freni nei progetti totalitari europei della prima metà del Novecento ma anche al di fuori dall'Europa, nelle esperienze coloniali, in quelle post-coloniali e nei regimi dittatoriali della seconda metà del Novecento.

La piena consapevolezza della necessità di limitare la violenza di Stato si afferma chiaramente nella storia europea e italiana proprio in contrapposizione ai totalitarismi e costituisce una traccia di fondo dei progetti di democrazia costituzionale del secondo dopoguerra. Contenere la violenza istituzionale è, in tal modo, diventato un compito essenziale degli ordinamenti democratici; l'autorità inizia a essere percepita come socialmente legittima non solo se la sua opera di ordinamento giuridico-istituzionale è efficace nel dare stabilità, limitando la violenza sociale, ma anche se il suo stesso ordinamento giuridico-istituzionale prevede una qualche forma di contenimento dell'esercizio del potere proprio laddove la libertà individuale rischia concretamente di essere sacrificata sull'altare dell'ordine sociale.

Da questi brevi cenni risulta evidente come l'uso eccessivo della forza sia una categoria giuridica che ha preso forma e si è via via consolidata in rapporto a un percorso di imbrigliamento del potere statale in un sistema di regole e procedure (sempre più di livello costituzionale) volto a tutelare le libertà individuali: si può parlare, infatti, di un'eccedenza nell'esercizio della forza da parte della polizia se si entra nell'ottica che non basta che un'autorità sia legittima perché sia legittimo sempre e comunque ogni ricorso alla forza che sia funzionale al mantenimento dell'ordine, come invece tende ad accadere nei regimi autoritari. Non a caso fissare un limite sempre più stringente tra forza legittima e violenza illegittima costituisce ancora oggi un nodo essenziale del rapporto tra autorità e libertà nei processi di transizione democratica; d'altra parte, rimane un tema aperto anche per le democrazie che si definiscono più mature, come il caso degli Stati Uniti dimostra⁸.

In breve, vivere in società democratiche, nonostante la loro incompiutezza per certi versi inevitabile e, anzi, costitutiva⁹, fa la differenza. I motivi sono almeno tre.

⁷ Cfr., tra gli altri, O. Marenin, *Parking Tickets And Class Repression: The Concept Of Policing In Critical Theories Of Criminal Justice*, «Contemporary Crises», 6, 1982, pp. 241-266, reprinted in Robert Reiner (edited by), *Policing*, Dartmouth (New Hampshire), Dartmouth Publishing, 1996; C.D. Robinson, R. Scaglion, *The Origin And Evolution Of The Police Function In Society: Notes Toward A Theory*, «Law and Society Review», 21, 1987, pp. 109-153; D. Della Porta, H. Reiter, *Policing Protest. The Control Of Mass Demonstration In Western Democracies*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1998.

⁸ Cfr. R. Cornelli, *Note sulla police brutality a partire dai fatti di Minneapolis*, «Diritto Penale Contemporaneo», 2020, pp. 1-15.

⁹ Nelle parole di Slavoj Žižek, che riprende il pensiero di Claude Lefort, la democrazia «eleva l'incompletezza a principio», vale a dire «innalza a condizione positiva normale del proprio funzio-

Innanzitutto, in ordinamenti democratici il ricorso alla forza da parte di operatori di polizia viene più facilmente vincolato giuridicamente al rispetto di criteri stringenti, quali la necessità e la proporzionalità.

In secondo luogo, in società democratiche l'inclinazione culturale al rispetto della dignità di ogni essere umano fa sì che la soglia di accettazione sociale della violenza di polizia sia solitamente più bassa e che la stessa percezione degli operatori istituzionali circa la legittimità di ricorrere alla forza (solitamente indicata con il termine *self-legitimacy*) sia più problematizzata.

In terzo luogo, la presenza di istituzioni democratiche che operano in base ai principi della trasparenza e della responsabilità del proprio operato di fronte alla legge e alla cittadinanza rende possibile la predisposizione e più concreta l'attivazione di controlli interni (da parte delle stesse polizie) ed esterni (da parte di istituzioni indipendenti e autonome), oltre a stimolare la discussione pubblica su modelli, approcci e comportamenti¹⁰. Il riferimento va in particolare al tema della *police accountability*, vale a dire al fatto che le polizie accettino di essere messe in discussione circa le proprie decisioni e azioni e si assumano il rischio che loro esponenti siano dichiarati colpevoli di una condotta illegale e destinatari di sanzioni e di obblighi di compensazione nei confronti delle vittime¹¹. Generalmente si distinguono due diverse dimensioni della *police accountability*: la dimensione organizzativa, che si riferisce al controllo democratico sull'organizzazione, sulla definizione dei poteri e sull'individuazione delle priorità, e la dimensione individuale, che si riferisce ai processi attraverso cui si previene, si individua o si risponde a una condotta illegale di un agente di polizia¹². Entrambe queste dimensioni sono ritenute decisive nei processi di democratizzazione degli apparati di pubblica sicurezza.

namento ciò che altri sistemi politici percepiscono come minaccia», e cioè «la mancanza di un pretendente naturale al potere» e, in definitiva, l'idea che «il *polemos*/lotta sia irriducibile» (S. Žižek, *In defense of lost causes* (2008); tr. it. *In difesa delle cause perse*, Milano, Ponte alle Grazie, 2009, p. 354).

¹⁰ In tal senso, il modo in cui la società controlla l'esercizio dei poteri di polizia è generalmente considerato un indicatore fondamentale della natura democratica di un sistema politico. Cfr. J. Newburn, D.J. Smith, *Policing and the Idea of Democracy*, «British Journal of Criminology», 36 (2), 1996, p. 187.

¹¹ Nell'*Handbook on police accountability, oversight and integrity* del 2011 l'UNDOC (Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine) definisce con queste precise parole la *police accountability*: «*the police accept being questioned about their decisions and actions and accept the consequences of being found guilty of misconduct, including sanctions and having to compensate victims*»

¹² Cfr. T. Jones, *The Accountability of Policing*, in T. Newburn (Ed.), *Handbook of Policing*, London, Routledge, 2012, p. 694.

4. Paradigmi di polizia e uso della forza

Presenza di regole che limitino a casi eccezionali l'uso della forza (*regole democratiche*); diffusa percezione della necessità che le istituzioni siano sempre più sensibili ai diritti e alle libertà individuali e, dunque, attente a usare metodi coercitivi solo laddove strettamente indispensabile (*sentire democratico*); l'effettiva operatività di metodi e strumenti – tra cui controllo giudiziario, discussione pubblica, copertura mediatica indipendente, procedure interne all'istituzione – volti a individuare e intervenire a vari livelli sui casi di uso della forza (*controllo democratico/police accountability*): sono questi gli elementi che, intrecciati tra loro, possono fare da lente per delineare differenti paradigmi di *policing* presenti in diversi Paesi o aree geografiche e per osservare, all'interno di questi paradigmi, quanto è diffusa la violenza di polizia.

Si potrebbe, così, ipotizzare, con riferimento all'uso della forza, l'esistenza di diversi paradigmi di polizia: democratico, autoritario e transizionale a seconda della corrispondenza tra definizione normativa, sentire collettivo ed effettività dei controlli rispetto all'uso della forza. Si tratta, ovviamente, di tipizzazioni ideali che valgono per orientare gli sguardi e le ipotesi di riforma e non certo per catalogare in modo rigido le esperienze storiche concrete, le quali, d'altra parte, si trovano tutte, sia pure con differenze rilevanti, nel mezzo delle tensioni tra regole, percezioni diffuse e controlli.

Nel paradigma democratico, i contenuti e i limiti dell'agire coercitivo di polizia fissati dall'ordinamento giuridico in modo stringente sono tendenzialmente in linea con le sensibilità sociali che richiedono una tutela del cittadino anche nei confronti dell'esercizio del potere di polizia e si affiancano a strumenti di intervento efficaci nel prevenire e gestire i casi sospetti di uso eccessivo della forza. Questa convergenza tra regole, sentire comune e controlli comporta una forte legittimazione delle polizie – su diversi piani (ordinamentale, sociale e istituzionale: “dall'alto”, “dal basso” e “trasversale”) – quando agiscono entro i limiti della stretta necessità e della proporzionalità.

Da questa angolatura si possono iniziare a osservare con maggiore consapevolezza quei casi di cedimenti nell'agire di polizia che si verificano nei Paesi democratici e che possono sfociare in vere e proprie forme di *police brutality*: non sempre il problema risiede nell'adeguatezza delle regole previste, siano esse di *hard law* o di *soft law* (come raccomandazioni, standard, codici di condotta, linee-guida, protocolli operativi). Al contrario, spesso può dipendere da una più o meno temporanea interruzione del sentire democratico, che legittima il “pugno di ferro” in situazioni di emergenza – reale, presunta o costruita – e verso categorie di persone definite e considerate come minacciose. O, ancora, può dipendere da una più consolidata sospensione selettiva del sentire democratico, che legittima sia chi fa le regole che le istituzioni

che le applicano a ritenere che nei confronti di una parte della popolazione si possa agire con meno vincoli e più disinvoltura. O, infine, può dipendere da lacune nei sistemi di *accountability*, che inducono gli operatori a ritenere derogabili le regole che impongono limiti al loro agire non essendoci un effettivo controllo sulla loro osservanza.

A differenza di quanto si riscontra nel paradigma democratico, in quello autoritario si rileva una tendenziale carenza di regole e controlli che, nei fatti, comporta l'attribuzione alle polizie di un'ampia discrezionalità in modo che possano eseguire compiti più consoni agli interessi contingenti del potere esecutivo. Non è detto che ciò produca una reazione sociale di critica nei confronti delle polizie, anzi: a volte si può ravvisare una forte convergenza tra l'ampia discrezionalità e le sensibilità diffuse verso un innalzamento della soglia di accettabilità della violenza di polizia. Tale corrispondenza, tuttavia, solitamente ha vita molto breve: tanto più sono considerate il braccio armato del governo in carica, quanto più ai primi scricchiolii di quest'ultimo verranno additate come prime responsabili delle nefandezze del regime. Per questo motivo è difficile che nei sistemi autoritari le polizie possano essere destinatarie stabili e di lungo periodo di sentimenti diffusi di fiducia, rimanendo inevitabilmente coinvolte nelle vicende politiche di legittimazione e delegittimazione dei governanti in carica. Un discorso a parte andrebbe svolto per quei regimi che non si fondano sulla presa del potere da parte di figure autoritarie rappresentanti di *élites* (siano esse militari o di altro tipo) in ascesa, ma che si ancorano a formule politico-istituzionali più stabili, com'è il caso della Cina, in cui, nonostante negli ultimi anni si siano verificate torsioni personalistiche da parte del Presidente della Repubblica Popolare Cinese Xi Jinping, il sistema politico-istituzionale rimane ancorato a un'organizzazione partitica con forti ramificazioni sociali e dunque con maggiore possibilità di sopravvivere all'avvicendamento di nuovi leader.

Nel mezzo tra il paradigma democratico e quello autoritario esistono le innumerevoli sfumature del *policing* in cui standard normativi più o meno democratici, spinte sociali di diverso tipo e sensibilità istituzionali verso l'*accountability* s'intersecano creando differenti livelli di aspettative ordinali, istituzionali e sociali sull'uso della forza in conflitto tra loro. A fini di ricerca, si potrebbero indicare due paradigmi di transizione: quello legalistico, in cui, pur essendoci standard normativi democratici, nei fatti l'affievolimento del sentire democratico diffuso legittima le polizie ad agire in violazione degli standard e a non investire sull'*accountability*; e quello conflittuale, in cui le polizie si trovano nel mezzo di una tensione sociale alla democratizzazione di un assetto normativo considerato inadeguato e dunque possono sentirsi legittimate ad agire tanto in conformità delle aspettative sociali quanto in aderenza alla normativa percepita desueta ma comunque vigente.

In sintesi, il limite all'uso della forza si definisce dunque nell'intreccio tra: 1) come il diritto regola l'agire di polizia e definisce i suoi limiti (*aspettative ordinamentali in astratto*); 2) cosa la società o, meglio, i diversi gruppi sociali più o meno in conflitto tra loro nella definizione delle politiche pubbliche richiedono alle polizie e come si aspettano di essere da loro trattati (*aspettative sociali*); 3) come ci si attrezza per controllare che le aspettative ordinamentali e sociali non siano disattese (*aspettative ordinamentali in concreto*).

In tutti e tre questi aspetti l'affermazione e la tenuta di una cultura democratica rispetto alle modalità concrete di "fare polizia" è rilevante per contenere la violenza istituzionale.

5. *Politica di polizia*

Due tra i più importanti libri che hanno tentato di elaborare una teoria sistematica dell'attività di polizia, *The politics of the police* nella sua quinta edizione di Benjamin Bowling, Robert Reiner e James Shetycki e *The Policing Web* di Jean-Paul Brodeur, insistono sul fatto che studiare le polizie non possa prescindere dal considerare il clima sociale, istituzionale e politico e il suo effetto su struttura, compiti, discorsi e pratiche di polizia. In effetti, se è vero che la funzione politica della polizia moderna è quella di reagire a collassi episodici dell'ordine, cercando di riparare i danni prodotti alla sicurezza e alla fiducia sociale¹³, "disordine" e "rassicurazione" costituiscono le due polarità fondamentali attraverso cui si dispiega la sua missione istituzionale. Si tratta di polarità la cui definizione dipende strettamente da come il potere è allocato nella società e dalle tensioni conflittuali che l'attraversano. In effetti, rassicurare può comportare pratiche molto diverse a seconda di come prende forma una specifica organizzazione sociale: in una società in cui è la sola voce dei "bianchi" a essere ascoltata, rassicurare può voler dire mantenere ferma la separazione su base etnica o nazionale considerando disordine ogni atto che valica il confine immaginario costruito tra "noi" e "loro"; in una società in cui gli *standard* della normalità si definiscono a partire dalla condizione di maschio adulto, le minacce alla sicurezza di un bambino o, per altri versi, di una donna possono essere misconosciute non solo nel progettare l'ambiente urbano ma anche nell'approntare strategie di tutela efficaci; in una società in cui la ricchezza costituisce il parametro valoriale fondamentale, la povertà può diventare moralmente inaccettabile e da relegare in angoli nascosti della città; in una società in rapido invecchiamento, l'esuberanza giovanile può essere un fattore di disturbo al quieto vivere. Si potrebbe con-

¹³ Cfr. P.K. Manning, *A Review of Democratic Policing in a Changing World*, Boulder, Paradigm Publishers, 2010.

tinuare con altri esempi, anche più definiti di quelli qui riportati, ma il cuore della questione rimane la stessa: tanto il concetto di disordine (o di minaccia all'ordine) quanto quello di assicurazione (o di sicurezza) sono sensibili alla definizione politico-culturale di chi sta dentro e chi sta fuori, cosa è giusto e cosa è sbagliato, chi va protetto e chi va controllato.

A partire da queste riflessioni, per politica di polizia s'intende la messa in opera di forme di *policing* che rispondono alla necessità di organizzare il campo del controllo in relazione alle questioni che, in base agli orientamenti politico-culturali che si sono affermati in una data società, si percepiscono più urgenti per mantenere l'ordine. In presenza di vincoli giuridici all'uso della forza formalmente inalterati, a seconda del modello di polizia che si va delineando tramite leggi, linee-guida, regolamenti, protocolli, circolari, rapporti, dichiarazioni d'intenti, ordinanze e sentenze, anche l'accettabilità della violenza di polizia può variare.

Ci sono diversi tentativi di classificazione dei modelli di polizia.

Innanzitutto, occorre distinguere il modello di tipo continentale da quello di derivazione anglosassone. Il primo si è affermato a partire dell'Ottocento in connessione con le esigenze di affermazione dello stato-nazione e mutuando lo schema organizzativo dalle gerarchie militari, mentre il secondo ha risentito fin dall'Ottocento del programma di riforma delle polizie di Sir Robert Peel (1788-1850), politico britannico per due volte *Premier*, considerato il padre del *modern democratic policing*.

Non è tanto sul piano della professionalizzazione che la riforma inglese si distacca dalle esperienze continentali: a ben vedere, in effetti, l'istituzione nel 1829 del *Metropolitan Police Service* con sede a Scotland Yard e con una dotazione di mille agenti soprannominati "*Bobbies*" o "*Peelers*", che andò a sostituire il precedente corpo settecentesco dei *Bow Street Runners* con un organico ridotto e senza compiti di mantenimento dell'ordine pubblico, ben rientra nella tendenza di tutti gli Stati della seconda modernità a dotarsi di corpi di polizia più efficienti e orientati a preservare la tranquillità sociale. Si tratta di una specializzazione funzionale avvertita come necessaria a cavallo tra Settecento e Ottocento in tutta Europa e che già quindici anni prima, nel 1814, aveva portato la monarchia sabauda a fondare l'Arma dei Carabinieri proprio per disporre di un corpo professionale e di qualità (non a caso a cavallo e con una divisa uniforme e ben riconoscibile)¹⁴. Proprio il caso italiano, d'altra parte, mostra come il problema della "sbirraglia", termine identificativo di un lavoro poco ragguardevole e spesso infamante, diventi centrale già nella manualistica ottocentesca degli Stati pre-unitari tesa alla

¹⁴ P. Tessitori, *Basta che finissa 'sti cani. Democrazia e polizia nella Venezia del 1797*, Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti, Venezia, 1996, pp. 27-90; M. Bonino, *La polizia italiana nella seconda metà dell'Ottocento. Aspetti culturali e operativi*, Roma, Laurus Robuffo, 2005.

formazione degli apparati di polizia e nella legislazione di pubblica sicurezza che a partire dalla metà del XIX secolo definisce e specializza funzioni e ambiti d'intervento¹⁵.

Ciò che invece contraddistingue la riforma di Peel rispetto alle esperienze continentali è, da un lato, il decentramento dei poteri di polizia, attraverso l'obbligo d'istituzione di corpi di polizia locale presso tutte le città del Regno Unito, dall'altro lato la fissazione di nove principi-guida, i cd *Peel's Policing Principles*. Nonostante vi sia qualche dubbio sul fatto che siano stati davvero scritti da Peel¹⁶, i *Principles* delineano un'organizzazione di polizia indipendente dal potere giudiziario e da quello politico, orientata allo scopo di prevenire la criminalità e mantenere l'ordine, che si legittima per il servizio che svolge alla popolazione e il cui successo va valutato con riferimento alla pubblica approvazione delle azioni di polizia. Da qui la necessità di trasparenza e pubblicità, la ricerca di collaborazione con il pubblico al fine di garantire l'osservanza delle leggi e, di conseguenza, la riduzione della coercizione, privilegiando rispetto e cooperazione. In tale modello l'uso della forza viene relegata a *extrema ratio*: è consentito l'utilizzo solo della minima forza fisica necessaria al conseguimento dell'obiettivo perseguito qualora altri mezzi di persuasione non abbiano raggiunto gli effetti desiderati.

In ambito anglosassone il *policing by consent* – oggi contrapposto non solo all'approccio legalista di derivazione continentale (*policing by law*) ma anche a nuovi modelli più muscolari e connessi a strategie di *law and order* – fa esplicito riferimento proprio ai nove principi cardine dell'attività di polizia attribuiti a Peel. Si tratta di un modello essenzialmente concepito attorno all'identificazione della polizia con la comunità in cui opera – secondo il motto: *the police are the public and the public are the police* – e, dunque, alla responsività nei confronti dei cittadini e al ricorso alla forza come *extrema ratio*; è un modello che ha guidato le istanze di riforma della polizia inglese al punto da essere considerato identificativo della stessa ideologia britannica della polizia come «cittadini in uniforme», che ha come corollario il fatto che gli agenti operino perlopiù disarmati e che i cittadini tutto sommato preferiscano ancora così¹⁷.

In altri Paesi di *common law* l'influenza è stata più ambigua. Negli Stati Uniti, per esempio, i programmi di *Community Policing*, etichetta molto ampia e talvolta usata per esigenze comunicative più che come orizzonte ideale per un cambiamento strutturale dei corpi di polizia, si sono diffusi a

¹⁵ Per un approfondimento sulla produzione manualistica avente a oggetto le polizie preunitarie si veda S. Mori, *Polizia e statualità nel primo Ottocento: l'esperienza lombardo-veneta e la cultura professionale italiana*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017.

¹⁶ Cfr. S.A. Lentz, R.H. Chaires, *The Invention of Peel's Principles. A study of policing 'textbook' history*, «Journal of Criminal Justice», 35, 1, 2007, pp. 69-79.

¹⁷ J.A. Yesberg, B. Bradford, P. Dawson, *An experimental study of responses to armed police in Great Britain*, in «Journal of Experimental Criminology», 17, 2021, pp. 1-13.

partire dagli anni Settanta, soprattutto in risposta alla forte crisi di legittimazione delle polizie, interessando a partire dagli anni Ottanta diverse città. Nonostante le esperienze siano state molto differenti l'una dall'altra, l'obiettivo centrale di questi programmi di riforma della polizia è di aumentare la fiducia nelle forze dell'ordine, sull'assunto che senza fiducia tra cittadini e istituzioni, l'efficacia dell'azione di polizia sarebbe impossibile¹⁸. Ma questi tentativi di affermare approcci di polizia basati sul consenso si sono scontrati fin da subito con la convinzione sempre più radicata tra i politici, gli esperti e l'opinione pubblica statunitense che solo politiche improntate alla severità (*get-tough policies*) e alla gestione muscolare di ogni forma di illegalità, a partire dalle meno offensive come le inciviltà e le violazioni di regole a tutela del decoro urbano (*Signs-of-crime Policing* o *Broken Windows Policing*), siano davvero efficaci nel contrastare la criminalità e restituire ordine alla vita sociale.

A ben vedere, il *policing by consent* negli Stati Uniti è entrato in crisi nella misura in cui quella parte di società con più voce nel dibattito pubblico si è indirizzata verso la richiesta di più repressione, ancorandosi alla riproposizione su nuove basi della divisione razziale della società. A partire dagli anni Settanta, in effetti, prende le mosse una nuova politica di polizia orientata al contrasto delle proteste connesse alla rivendicazione dei diritti civili, alla "guerra alla droga" e alla "guerra al crimine". Le misure di *law and order* degli anni Settanta e Ottanta si estendono negli anni Novanta attraverso il *Broken Windows Policing* e si consolidano nelle prime due decadi del terzo millennio attraverso nuove tecniche di controllo e sorveglianza, sviluppate anche in chiave antiterroristica. Questo corso politico consolidatosi nell'ultimo mezzo secolo pone oggi le agenzie di *law enforcement* costantemente sul fronte di una guerra urbana da combattere con ingenti risorse ed equipaggiamenti sempre più mutuati dall'industria bellica. La torsione militare delle polizie statunitensi, costellata da immagini di forza e di potenza che stuzzicano gli immaginari sociali e legittimata dalla rappresentazione di una società braccata dalla violenza e in preda alle paure, è diventata presto un monito per tutte le società occidentali (e non solo) circa l'inevitabilità di rimettere ordine nella società usando il pugno di ferro.

Diversi modelli di polizia, dunque, s'innestano in forme istituzionali consolidate nel tempo e competono continuamente nell'orientare le istanze di riforma, giocando un ruolo determinante anche nella definizione della soglia di accettazione della violenza di polizia.

¹⁸ Community Policing Consortium, *Understanding Community Policing. A Framework for Action*, U.S. Department of Justice, Washington DC., 1994, p. 7.

6. Culture di polizia

La ricerca criminologica ha messo in luce come la costruzione di senso rispetto a ciò che accade o potrebbe accadere durante un normale turno di lavoro nella polizia dipenda strettamente da “saperi” che si costruiscono a partire dalle conoscenze che gli operatori producono sulla base delle loro esperienze professionali per come queste vengono narrate tra colleghi, e, cumulandosi, trasmesse come il giusto modo di fare polizia. Il significato che il lavoro di polizia riveste per gli operatori, dunque, si costruisce nelle relazioni gomito a gomito con i colleghi: con loro si parla di ciò che è accaduto a sé e ad altri o che solitamente accade ai poliziotti, e lo si fa soprattutto nei momenti di maggiore distensione, per esempio quando si è in mensa. Gli studiosi anglosassoni hanno introdotto il concetto di *canteen culture* proprio per sottolineare l’informalità attraverso cui avviene la trasmissione culturale di modi di pensare e di agire, anche rispetto all’uso della forza. In questa prospettiva, l’analisi di come gli agenti di polizia vedono il mondo sociale e il loro ruolo in esso (la *cop culture*) diventa cruciale per comprendere cosa fanno¹⁹; il *canteen talk* diventa essenziale per spiegare le pratiche quotidiane.

Il punto di partenza condiviso da questo filone di studi è la presa d’atto di uno scostamento tra ciò che indica la legge e ciò che fanno i poliziotti: la polizia ha nel suo operare quotidiano un’inevitabile e considerevole discrezionalità, sia per ragioni pratiche – data la scarsità di risorse, deve scegliere su cosa concentrarsi – che logiche – deve interpretare le norme per applicarle al caso concreto. Da qui la necessità di comprendere cosa orienta la discrezionalità di polizia, considerata caratteristica soprattutto di quegli operatori che sono ai livelli gerarchici più bassi e che più facilmente incontrano persone in condizioni di bassa visibilità e la risposta risiederebbe nell’acquisizione condivisa da parte degli operatori di polizia di valori e credenze specifici e differenti da quelli presenti nel resto della società. Tra questi: la convinzione di essere coinvolti in una missione, quella di combattere i mali della società e, di conseguenza, di essere in costante pericolo per la propria incolumità (*sense of mission*)²⁰; il desiderio di azione e di “adrenalina” (*excitement*) attraverso l’esaltazione della violenza; la divisione tra “Noi” e “Loro” e i relativi corollari dell’isolamento e della solidarietà di gruppo, da un lato, e

¹⁹ Cfr., tra gli altri, P.A.J. Waddington, *Police (Canteen) Sub-Culture. An Appreciation*, «British Journal of Criminology», 39, 2, 1999, pp. 287-309.

²⁰ Le ricerche etnografiche svolte da Michael Sierra-Arévalo hanno evidenziato come la preoccupazione per il pericolo e per l’eventualità della morte venga mantenuta attraverso «artefatti culturali commemorativi» che costruiscono una memoria organizzativa trasversale ai dipartimenti di polizia, che localmente riflette e rilancia il pericolo e la possibilità della morte nelle attività di polizia (M. Sierra-Arévalo, *The commemoration of death, organizational memory, and police culture*, «Criminology», 57, 4, 2019, pp. 632-658).

della propensione al razzismo e al machismo, dall'altro lato; il conservatorismo autoritario; il sospetto e il cinismo verso la legge e le procedure legali connessi al primato del pragmatismo.

Così, la subcultura del poliziotto di strada, basata sul convincimento che il sistema della giustizia sia troppo debole e inefficiente per risolvere il problema della criminalità e del disordine nella società (cinismo) e che serva il pugno di ferro (conservatorismo) per preservare i cittadini perbene da chi minaccia la pace sociale (senso della missione e divisione tra noi e loro), esalterebbe di conseguenza la violenza come azione eroica del poliziotto, la sola in grado di ristabilire l'ordine.

Dal canto suo, il *canteen talk* produce racconti volti a normalizzare questa visione e, al suo interno, l'uso eccessivo della forza, rendendolo accettabile e non più eccezionale, in particolare attraverso scusanti e giustificazioni. Le prime fanno leva su narrazioni che tendono a raffigurare l'uso della forza come una reazione umana normale quando si affrontano situazioni che ingenerano particolari stati emotivi e mettono a dura prova l'equilibrio personale. Le seconde sono, invece, narrazioni utili a giustificare l'uso della forza come pratica normale rispetto a situazioni in cui l'autorità dei poliziotti è fisicamente o simbolicamente minacciata e deve essere ripristinata oppure rispetto a certe categorie di persone, di per sé più pericolose di altre. Scusanti e giustificazioni, proprio in quanto tecniche di neutralizzazione volte a ridurre il senso di colpa per gesti altrimenti biasimevoli, permetterebbero agli agenti di preservare la loro immagine positiva come tutori dell'ordine risolvendo eventuali dilemmi etici circa le azioni loro o dei colleghi²¹.

Un ruolo decisivo in questa direzione viene svolto dai sindacati di polizia, anche se non sempre e non in modo univoco. Attraverso il *reframing* degli episodi contestati, i sindacati mostrano spesso una chiara propensione a difendere i comportamenti negativi dei poliziotti con variegate tecniche di neutralizzazione che talvolta arrivano perfino a forme di disconoscimento, denigrazione o criminalizzazione delle vittime di abusi di polizia, con il duplice obiettivo di rendere legittima l'azione scorretta e di competere con le vittime sul piano della sofferenza subita durante lo scontro. Questa operazione di ridefinizione discorsiva dell'episodio, d'altra parte, appoggiandosi su denunce per resistenza a pubblico ufficiale o per altri reati, può risultare persuasiva non solo per il pubblico ma anche a fini processuali.

Nonostante la nozione di *canteen culture* abbia gettato un fascio di luce su come il sapere di polizia si costruisca attorno a modi di pensare e di agire che si trasmettono nell'informalità dei discorsi all'interno dei luoghi

²¹ Cfr. A. Zamperini, V. Siracusa, M. Menegatto, *Accountability and Police Violence: a Research on Accounts to Cope with Excessive Use of Force in Italy*, «Journal of Police and Criminal Psychology», 32, 2017, pp. 172-183.

di lavoro, studi recenti hanno messo in dubbio l'adozione di questa nozione come lente esclusiva per osservare il comportamento dei poliziotti. Il rischio che si corre è che la suggestività della relazione tra i discorsi informali (che generano e rafforzano pregiudizi e stereotipi su cui si edifica il senso del fare polizia e dell'essere poliziotto) e le pratiche illegali faccia perdere di vista gli altri livelli di costruzione di senso del "fare polizia", non necessariamente confinato in una dimensione subculturale.

Le conoscenze che entrano a far parte del bagaglio culturale del poliziotto, a ben vedere, non possono ridursi esclusivamente a quelle che derivano da scambi informali: le polizie sono organizzazioni burocratiche complesse in cui la comunicazione avviene a diversi livelli ("dall'alto verso il basso", ma anche "dal basso verso l'alto" e "trasversalmente") e in diverse forme (in atti formali e in scambi informali, ma anche nella formazione, negli incontri sindacali e nei colloqui "ufficiosi" ma dotati di una qualche formalità); le conoscenze, dunque, si producono, circolano e si acquisiscono in modo più conflittuale e dinamico di quanto la *canteen culture* sembrerebbe indicare. In tale direzione, c'è chi preferisce abbandonare la nozione di subcultura di polizia e parlare più specificamente di saperi di polizia. Altri, invece, a partire da una critica ancora più specifica nei confronti dell'appropriatezza della prospettiva subculturale, lavorano nella direzione di un ampliamento semantico dell'espressione "cultura di polizia": gli stereotipi e i pregiudizi che i poliziotti sembrano costruire autonomamente nel chiacchiericcio quotidiano sono in realtà molto più coerenti con quelli presenti nel resto della società di quanto a prima vista si possa pensare e, semmai, fanno ingresso nella cultura di polizia in modo peculiare in considerazione della specificità della funzione sociale che riveste. In breve, nessuna cultura si costruisce nel vuoto e quella di polizia, in particolare, appare tutt'altro che monolitica e immutabile, ma, al contrario, sensibile ai contesti politico-culturali, ai modelli di *policing*, alla gestione organizzativa e alle forme di comunicazione interna. Al tempo stesso, pur essendo dinamica e variabile, la cultura di polizia presenta delle caratteristiche comuni che la distinguono da altre culture professionali o di gruppo: in particolare ogni indicazione o conoscenza viene filtrata da due livelli essenziali dell'autopercezione del poliziotto in quanto tutore dell'ordine, quello dell'autorità e quello del pericolo.

La considerazione per cui la subcultura di polizia è diventata un'etichetta comoda²² per esprimere sinteticamente tutti i valori, gli atteggiamenti e le pratiche biasimevoli, con il proposito di avere uno strumento per condannare la polizia più che per comprenderne la natura, ha portato a riconsiderare la *canteen culture* anche nei suoi aspetti simbolici: le (auto)narrazioni infor-

²² Cfr. J. Chan, *Changing Police Culture*, «British Journal of Criminology», 36, 1, 1996, p. 110.

mali rivestono la funzione di attribuire significato all'esperienza e sostenere l'autostima occupazionale. Proprio come in un "negozio di riparazione" (*repair shop*)²³, attraverso scherzi, battute e aneddoti, ciò che rimane solitamente invisibile, vale a dire il lavoro per strada, viene rappresentato di fronte ai colleghi e assume un valore e un significato. Si tratta di "azioni figurative" più che di indicazioni operative: la *canteen culture* non detta il corso delle azioni in situazioni specifiche, ma attraverso storie, miti e aneddoti trasmette metaforicamente dei significati condivisi, dando ai poliziotti la possibilità di agire in modi che sono comprensibili ai loro pari. In questo alveo, diversi studi hanno sottolineato che non è insolito che i poliziotti si esprimano in un certo modo quando sono tra loro ma poi si comportino in modo diverso quando sono sul campo.

In sintesi, alla luce di queste argomentazioni, possiamo riconoscere nella cultura di polizia il punto di intersezione in cui diversi orientamenti socio-culturali, indicazioni politico-organizzative e conoscenze professionali vengono filtrati e risignificati nelle narrazioni quotidiane tra colleghi: nei luoghi e momenti informali di lavoro o nei momenti di scambio più formalizzati si raccontano esperienze che hanno principalmente la funzione retorica di rielaborare le situazioni critiche, dando un senso all'esperienza, e di sostenere l'autostima dei poliziotti; queste narrazioni significative finiscono per affermarsi come "esempi" su come agire, su come organizzare il lavoro, su come relazionarsi con gli altri. Non si tratta, dunque, di una subcultura che presenta valori e credenze alternative a quelle del resto della società, ma di una messa in forma (che attribuisce, dunque, un senso) di valori e credenze comuni che tuttavia acquisiscono una particolare incurvatura alla luce della specificità del lavoro di polizia. La forza dell'esempio è decisiva in un lavoro altamente discrezionale, perché consente di dare concretezza a una normatività che appare astratta e non immediatamente applicabile: attraverso l'esempio si rende subito comprensibile come interpretare circolari, linee-guida, regolamenti e leggi e come rendere operative le conoscenze professionali; va da sé che l'esempio, nella sua essenza interpretativa, dà un senso e una direzione al lavoro di polizia, fornendo indicazioni operative e pronte all'uso che non necessariamente risultano in linea con le aspettative ordinamentali e sociali. In questo senso la cultura di polizia, a seconda della forma che prende nei diversi contesti, può costituire tanto un facilitatore quanto un argine all'uso frequente della forza, contribuendo a rendere nei fatti più o meno accettabile la violenza di polizia, innanzitutto agli occhi dei poliziotti.

²³ Cfr. P.A.J. Waddington, *Police (Canteen) Sub-Culture* cit.

7. *Per meglio comprendere l'uso della forza nelle società democratiche: il poliziotto come attore sociale*

Sostenere l'importanza della cultura di polizia a partire da queste premesse consente di evitare d'incorrere in facili automatismi, aprendo a un'ulteriore dimensione utile per comprendere l'agire di polizia, spesso sottovalutata, quella della soggettività del singolo agente.

Da tempo gli studi sulla violenza di matrice interazionista radicale invitano a riflettere sul fatto che ogni azione sociale sia l'esito di un processo soggettivo di significazione della realtà che avviene nell'interazione con altre persone in situazioni specifiche. In questa direzione, Adolfo Ceretti e Lorenzo Natali²⁴, sviluppando le ipotesi messe a fuoco dal criminologo statunitense Lonnie Athens, hanno elaborato il concetto di "cosmologia personale", che indica quell'ampio e stratificato *orizzonte interiore* all'interno del quale ognuno di noi, attraverso un'incessante conversazione con se stesso e i suoi *altri significativi*, edifica tutte le sue azioni, comprese quelle più atroci. La cosmologia personale, intesa come un insieme organizzato di prospettive con cui si guarda e s'interpreta il mondo e mediante le quali ci si posiziona al suo interno, costituisce un tentativo in continuo movimento di creare, a partire dal caos del mondo sociale, un ordine nel proprio mondo simbolico, culturale ed etico, non tanto attraverso l'elaborazione teorica, quanto tramite le pratiche quotidiane.

Questo approccio, qui solo abbozzato, nonostante abbia raramente trovato spazio negli studi sull'agire violento di polizia, risulta estremamente utile da approfondire perché consente di mettere in dialogo diversi ambiti di studio sulle polizie, fornendo nuove chiavi interpretative. In altri termini, la sfida, che altrove ho iniziato ad affrontare²⁵, è di riuscire a comprendere come i livelli della normatività, della politica e della cultura riferiti al campo del *policing* fanno ingresso e acquistano senso nella cosmologia del singolo poliziotto che si trova ad interagire con altre persone in situazioni specifiche e che deve decidere se e quanta forza usare. Per approdare a questa griglia interpretativa è necessario collocarsi in una prospettiva di studio delle polizie capace di guardare tanto alle istituzioni quanto agli individui in modo meno rigido e binario. Come l'istituzione di polizia non è corpo monolitico, braccio armato della legge, forza brutta al servizio del potere, ma essa stessa potere, uno dei centri attivi dell'ordine sociale²⁶, la cui opera di ordinamen-

²⁴ A. Ceretti, L. Natali, *Cosmologie violente. Percorsi di vite criminali*, Milano, Raffaello Cortina, 2009.

²⁵ R. Cornelli, *La forza di polizia. Uno studio criminologico sulla violenza*, Torino, Giappichelli, 2020.

²⁶ Cfr. I. Loader, *Policing, Recognition, and Belonging*, «The Annals of the American Academy of Political and Social Science. Democracy, Crime, and Justice», 605, 2006, pp. 202-221.

to, mai predeterminata, si svolge in relazione con quella di altri poteri, così anche ciascun operatore di polizia non è riflesso di un comando istituzionale, esecutore acefalo di ordini superiori, ma un attore sociale che, attraverso il suo sguardo e le sue azioni, contribuisce a definire le situazioni, a dare loro un senso e ad agire per modificarle, contribuendo così all'incessante attività di *social ordering*.

Sono convinto che solo a partire da questo sguardo complesso, che interseca diverse dimensioni dell'agire di polizia, possa scaturire una migliore comprensione di quali siano le leve per limitare la forza di polizia, rendendola sempre meno necessaria e attesa.