

ANTIGONE

**Norme e pratiche di
tutela dei diritti
fondamentali in carcere**

Anno XVI
N. 1



ANTIGONE

RIVISTA «ANTIGONE»

Semestrale di critica del sistema penale e penitenziario

Sito: <http://www.antigone.it/rivista/>

a cura dell'associazione Antigone onlus

SEDE LEGALE E OPERATIVA: via Monti di Pietralata n. 16, 00157 Roma

Tel.: 06 4511304; - Fax: 06 62275849

Sito: www.antigone.it; e-mail: segreteria@antigone.it

ANTIGONE EDIZIONI

ISSN 2724-5136

DIRETTORE RESPONSABILE: Claudio Sarzotti (Università di Torino)

CO-DIRETTORE: Stefano Anastasia (Università di Perugia)

COMITATO SCIENTIFICO: Cecilia Blengino (Università di Torino); Anna Maria Campanale (Università di Foggia); Giuseppe Campesi (Università di Bari); Yves Cartuyvels (Université Saint Louis Bruxelles); Amedeo Cottino (Università di Torino); Alessandro De Giorgi (San José State University); Luigi Ferrajoli (Università di Roma Tre); Paolo Ferrua (Università di Torino); Carlo Fiorio (Università di Perugia); José García Añón (Universitat de València) Francesco Maisto (Magistrato); Alberto Marcheselli (Università di Genova); Antonio Marchesi (Università di Teramo); Pio Marconi (Università di Roma La Sapienza); Luigi Marini (Magistrato); Dario Melossi (Università di Bologna); Giuseppe Mosconi (Università di Padova); Mauro Palma (Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale); António Pedro Dores (Instituto Universitário de Lisboa); Livio Pepino (ex Magistrato e scrittore); Luigi Pannarale (Università di Bari); Tamar Pitch (Università di Perugia); Ivan Pupolizio (Università di Bari); Franco Prina (Università di Torino); Eligio Resta (Università di Roma Tre); Iñaki Rivera Beiras (Universitat de Barcelona); Marco Ruotolo (Università di Roma Tre); Alvise Sbraccia (Università di Bologna); Demetra Sorvatzioti (University of Nicosia); Francesca Vianello (Università di Padova); Massimo Vogliotti (Università Piemonte Orientale); Loïc Wacquant (University of California, Berkeley).

REDAZIONE COORDINATORI: Daniela Ronco (Università di Torino), Giovanni Torrente (Università di Torino)

CORPO REDAZIONALE: Costanza Agnella (Università di Torino), Perla Allegri (Università di Torino), Rosalba Altopiedi (Università del Piemonte Orientale), Carolina Antonucci (Università di Roma "La Sapienza"), Federica Brioschi (Associazione Antigone), Angelo Buffo (Università di Foggia), Chiara De Robertis (Università di Torino), Giulia Fabini (Università di Bologna), Valeria Ferraris (Università di Torino), Patrizio Gonnella (Università di Roma Tre), Susanna Marietti (Associazione Antigone), Simona Materia (Università di Perugia), Michele Miravalle (Università di Torino), Claudio Paterniti Martello (Associazione Antigone), Benedetta Perego (Università di Torino), Simone Santorso (University of Hull), Vincenzo Scalia (University of Winchester), Alessio Scandurra (Università di Pisa), Daniele Scarscelli (Università del Piemonte Orientale), Valeria Verdolini (Università di Milano Bicocca), Massimiliano Verga (Università di Milano Bicocca)

RESPONSABILE EDITING: Federica Brioschi (Associazione Antigone)

IN COPERTINA: Immagine del Carcere di Milano San Vittore realizzate da Pietro Snider per Next New Media e Antigone nell'ambito del progetto Inside Carceri, <https://www.flickr.com/photos/insidecarceri/8197490558/>

N. 1/2021 NORME E PRATICHE DI TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI IN CARCERE

a cura di Perla Arianna Allegri, Michele Miravalle, Daniela Ronco e Giovanni Torrente

INDICE

Editoriale, di <i>Perla Arianna Allegri, Michele Miravalle, Daniela Ronco e Giovanni Torrente</i>	7
Diritti fondamentali e regime carcerario, di <i>Gaetano Silvestri</i>	11
I diritti in carcere. La strutturalità non riformabile della negazione, di <i>Giuseppe Mosconi</i>	17
Dignità, libertà personale e forme di tutela: dalla riforma del '75 alla normativa sull'emergenza sanitaria, di <i>Silvia Talini</i>	42
Monitoring Imprisonment: the experience of the European Prison Observatory, di <i>Antonio Pedro Does</i>	57
Prisoners for Sex Offences in Greece. The "Black Sheeps" of Prison Community , di <i>Anna Kasapoglou, Dimitris Koros, Nikolaos Koulouris</i>	69
Il riconoscimento della dignità di cittadino oltre lo stigma della pena: il diritto di voto ai detenuti, di <i>Cinzia Blasi</i>	83
La criminalizzazione delle ONG: il caso "Alan Kurdi", di <i>Andrea Diani</i>	101
Sicurezza esistenziale e criminologia, di <i>Francesco Marco de Martino</i>	126
RUBRICA GIURIDICA	158
Oltre i tre metri quadri, in tempi di pandemia, di <i>Elia De Caro e Alessandro Monacelli</i>	160
ARTE E CARCERE	170
SanPa: quando il Padre sostituisce il terapeuta, di <i>Adalgiso Amendola</i>	172
A PROPOSITO DI...	178
Un nuovo inizio per la ricerca sulle polizie in Italia, di <i>Giuseppe Campesi</i>	180
AUTORI	188



Un nuovo inizio per la ricerca sulle polizie in Italia

Giuseppe Campesi¹

Cornelli Roberto (2020). *La forza di polizia: Uno studio criminologico sulla violenza*. Giappichelli, Torino.

Salvatore Palidda (2021). *Polizie, sicurezza e insicurezze*. Meltemi. Roma.

Abstract

Starting from the discussion of two recent books published in Italy, this contribution offers an overview on the evolution of Italian police forces and their complex relations with the use of force. After a brief discussion, some hints on possible new lines of research in the sociology of Italian police are offered.

Keywords: Police; Use of Force; Security policies.

Che nel giro di pochi mesi ben due monografie siano state pubblicate sul tema della polizia è sicuramente una buona notizia. La sociologia della polizia è un'area di studio e ricerca tradizionalmente poco praticata in Italia, anche, occorre dirlo, per la difficoltà a

reperire dati di prima mano sulle pratiche di polizia che i ricercatori incontrano. I libri di Salvatore Palidda e Roberto Cornelli, indubbiamente due dei principali studiosi del tema in Italia, scontano anch'essi tale limite. Non si tratta di studi empirici. Anche il volume di

¹ Giuseppe Campesi, professore associato di filosofia e sociologia del diritto presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro", dove insegna "Migrations, borders and human rights" e "Crimine, pena e società". Presso la medesima università è Direttore del Master di primo Livello in "Criminologia e politiche per la sicurezza".

taglio più schiettamente sociologico, quello scritto da Palidda, si basa su un debole impianto empirico, in parte compensato dalla lunga frequentazione del tema da parte dell'autore, che gli consente di fare appello alle conoscenze acquisite nel corso degli anni interagendo con agenti e ufficiali di polizia¹.

Palidda offre un interessante affresco di sociologia storica della polizia italiana, suggerendo come il suo mandato istituzionale sia profondamente mutato in epoca repubblicana. Se, infatti, nell'immediato dopoguerra il mandato assegnato alle forze di polizia fu quello di mantenere il fragile ordine socio-economico della giovane Repubblica, frenando l'avanzata dei movimenti operai, secondo un modello il cui principale ispiratore fu il Ministro Scelba, dagli anni ottanta in poi è più difficile identificare il mandato politico assegnato alle forze di polizia. In particolare, Palidda suggerisce che il crollo della Prima Repubblica abbia fatto guadagnare notevole autonomia alle forze di polizia. Indebolitosi il loro tradizionale referente politico, i vertici delle polizie sembrano avere un peso maggiore rispetto ai partiti politici e ai governi di turno (Palidda 2021: 43). Strizzando l'occhio alle tesi del giornalista Marco Preve (2014), Palidda suggerisce che la polizia sembra essersi trasformata in una forza politico-amministrativa autonoma, "si può forse parlare di un partito della polizia appunto nel senso che ogni polizia coltiva la sua capacità di negozia-

zione nell'arena politica per mantenere o aumentare la propria autonomia" (Palidda 2021: 44).

Un aspetto interessante della ricostruzione offerta da Palidda è l'idea che la polizia italiana non rappresenti più solo il braccio armato del potere politico nazionale, ma si sia lentamente trasformata in uno "strumento di regolazione economica e sociale a livello locale" (Palidda 2021: 13). A causa della centralità acquisita dal tema della "sicurezza urbana", a partire dagli anni Novanta si è chiaramente manifestata la tendenza a fare delle polizie locali, in particolare municipali, una ulteriore forza di polizia con funzioni generaliste che si estendono fino alla gestione della sicurezza pubblica e alla repressione dei crimini comuni. Ciò secondo Palidda ha di fatto distratto le polizie municipali dai loro compiti d'elezione (polizia del territorio, tutela ambientale e sanitaria), offrendo ai sindaci uno strumento per costruire parte del loro capitale politico nella lotta alla criminalità comune e al cosiddetto degrado urbano.

Il libro di Cornelli non ha al contrario nessuna pretesa empirica, presentandosi piuttosto come una ricerca teorica sulla violenza di polizia. Resterebbe dunque deluso il lettore che vi cercasse una storia o sociologia della polizia italiana. Lo scopo del lavoro di Cornelli è piuttosto quello di indagare il senso dell'azione di polizia a partire dal suo aspetto più critico, vale a dire l'uso della forza (Cornelli 2020: 6).

¹ Note dal campo, direbbero i metodologi.

L'aspetto interessante del lavoro di Cornelli risiede nel suo tentativo di mantenere l'unicità dello sguardo sull'agire violento, "il tema, in altri termini, è capire non tanto, in prima battuta, le ragioni dell'eccesso di violenza ma le dinamiche per cui si agisce con violenza, percependo ciò che si sta facendo come necessario, giusto, e, in definitiva, legittimo" (Cornelli 2020: 128). Secondo Cornelli, gran parte della riflessione sulla violenza di polizia incorre nell'errore di descriverla come una forma di devianza, un'anomalia rispetto agli schemi comportamentali prescritti. Per comprendere la "forza" di polizia bisogna al contrario prescindere dall'idea che si possa distinguere chiaramente tra violenza legittima e illegittima, ma accettare la coercizione come una dimensione strutturale dell'agire di polizia.

Partendo dunque da un tema classico della sociologia della polizia², Cornelli riconduce il suo studio sulla forza di polizia alle analisi sulla violenza condotte da Randall Collins (2009) e Lonnie Athens e Richard Rhodes (2017). Visto dalla prospettiva dell'interazionismo radicale, l'atto violento ha un suo significato all'interno delle prospettive e dell'universo simbolico (la cosmologia) da cui l'agente di polizia guarda il mondo e interpreta la sua missione istituzionale (Cornelli 2020: 158). Le violenze di polizia sono violenze collettive, non solo perché istituzio-

nali, ma soprattutto perché gli agenti di polizia concepiscono e interpretano il ricorso alla forza come rispondente agli obiettivi e ai valori del gruppo a cui appartengono. Nel caso delle violenze istituzionali, il messaggio e il significato attribuito al gesto violento dall'agente, si sposa con quello contenuto in leggi e regolamenti. O meglio, l'agente interpreta quel gesto in linea con il significato e gli obiettivi che è chiamato istituzionalmente a perseguire: difesa dell'ordine, protezione dei confini, guerra alla criminalità.

Tale prospettiva consente di leggere l'atto violento in una cornice di senso più ampia, restituendogli significato politico e sociale. La dimensione individuale, microsociologica, viene così ricondotta alla dimensione macrosociologica nella ricerca dell'intreccio che lega il significato che il gesto violento ha per l'attore a quello che esso ha per la collettività. Cornelli cerca infatti di spostare l'analisi della violenza di polizia dal piano esclusivamente individuale, mostrando come le soglie di accettabilità della violenza siano definite tanto a livello psico-sociale, che a livello politico istituzionale (Cornelli 2020: 167). Il caso dell'uso della violenza da parte della polizia è peculiare poiché nell'universo di valori dell'agente di polizia la necessità di preservare l'ordine gioca un ruolo fondamentale. Non solo l'agente si sente legittimato ad usare la forza, ma lo è davvero. Questa legit-

² Secondo la classica definizione di Bittner (1970), la polizia non è nient'altro che "a mechanism for the distribution of situationally justified force in society".

timazione astratta, che appare come una investitura ufficiale, è parte costitutiva del significato che l'agente dà alle proprie azioni, compreso l'uso della forza.

Secondo Cornelli il limite tra uso legittimo e illegittimo della forza non può essere fissato a priori. Solo nella contingenza esso trova una sua definizione, a partire dai significati che vengono attribuiti alla situazione da chi si trova ad affrontarla. Tali significati riguardano diversi aspetti, quali la criticità della situazione, la necessità di intervenire, l'atteggiamento da tenere nei confronti dei soggetti su cui si interviene. È in base a tali significati contingenti attribuiti dagli attori coinvolti nella situazione, che si intersecano con indicazioni culturali, normative e ordinamentali, che la decisione se usare la forza o meno viene assunta.

Anche in questo Cornelli riprende un tema classico della sociologia della polizia, sottolineando come tutti i tentativi di giuridificare il ricorso alla forza attraverso i principi di proporzionalità e necessità non valgano a limitare la tradizionale discrezionalità attribuita agli agenti di polizia³. Ciò che è necessario e proporzionale nel caso concreto è deciso dagli agenti, i quali sono peraltro i primi ad offrire una narrazione ufficiale degli eventi. La discrezionalità non è tuttavia solo

una risorsa, ma anche un rischio. L'impossibilità di giungere ad una definizione precisa dei confini entro i quali è legittimo utilizzare la forza impedisce di fatto agli agenti di prevedere se le scelte effettuate saranno legittimate dall'ordinamento o meno (Cornelli 2020: 94).

In definitiva la decisione di usare la forza viene presa nell'ambito di un triangolo fatto di aspettative istituzionali, aspettative sociali e decisioni operative. Il singolo agente, interpretando il quadro normativo e le pressioni istituzionali e sociali cui è sottoposto, definisce la situazione di necessità e pericolo che lo porta alla decisione di utilizzare la forza. In questo modo è possibile guardare all'uso della forza da parte della polizia come ad un fenomeno su cui non influiscono solo i fattori situazionali (le dinamiche dell'interazione tra agente e soggetti fermati) o culturali (la cultura professionale o i pregiudizi degli agenti di polizia), ma anche gli aspetti organizzativi e politico-istituzionali che condizionano il lavoro di polizia, incidendo su organizzazione, funzioni, strategie e modalità di lavoro della polizia (Cornelli 2020: 14).

In particolare, in un contesto in cui la polizia è sempre più insistentemente chiamata a combattere una "guerra" contro il crimine e

³ Già negli anni Sessanta le ricerche di autori come Goldstein (1960) e Banton (1964) demistificarono la finzione della polizia come autorità di neutrale *law enforcement*, sottolineando come l'esatta applicazione della legge sia di fatto una sostanziale impossibilità

sociologica. L'azione di polizia si qualifica piuttosto per l'esercizio di una enorme discrezionalità nell'applicare la legge, al punto che la dimensione più importante del potere di polizia è costituito dalle innumerevoli e poco visibili decisioni di non-applicazione piuttosto che di applicazione della legge.

il disordine, equipaggiata con strumenti e addestrata secondo logiche operative che richiamano esplicitamente i modelli militari, la tendenza a ricorrere alle maniere forti viene fatalmente amplificata. Il mandato istituzionale diviene quello di neutralizzare i nemici dell'ordine, la cui semplice presenza viene percepita come fonte di minaccia e pericolo.

Le conclusioni che è possibile trarre dalla lettura della violenza di polizia offerta da Cornelli si ricongiungono ad alcuni aspetti della ricostruzione sociologica di Palidda. Occorre ad esempio domandarsi quale incidenza abbia avuto sulla capacità di controllare l'uso della forza l'autonomia che tradizionalmente è stata lasciata alle polizie, in particolare all'esito di quello scambio tra potere politico e polizia che secondo Palidda ha garantito reciproca benevolenza/tolleranza rispetto agli illegalismi degli uni e degli altri (Palidda 2021: 100). La qualità dei meccanismi di *accountability* della polizia italiana è notoriamente al di sotto degli standard di altre democrazie occidentali (Byrne, Priestley 2015), e questo potrebbe aver favorito lo strutturarsi di una sorta di aspettativa di impunità negli agenti, in particolare quando si tratta di gestire fasce della popolazione percepite come particolarmente problematiche o a rischio.

Entrambi gli Autori pongono inoltre l'accento sul ruolo che le politiche di tolleranza zero e di contrasto alle cosiddette insicurezze

diffuse hanno avuto nel favorire la diffusione di modelli operativi più muscolari, di fatto amplificando il rischio di episodi di violenza di polizia. Ciò in particolare quando gli agenti intervengono su individui considerati ai margini della cittadinanza e, di conseguenza, percepiti come recalcitranti e pericolosi. Palidda, tuttavia, sembra suggerire che la decisione di privilegiare il reclutamento nei ranghi delle forze di polizia di ex soldati di leva che hanno effettuato il servizio volontario nelle missioni all'estero abbia di fatto rappresentato una sorta di controriforma strisciante del processo di smilitarizzazione delle forze di polizia attuato nel 1981⁴.

Quale sia il reale impatto delle politiche di reclutamento sulla formazione e modelli operativi delle forze di polizia è tutto da capire e per farlo ci sarebbe bisogno di lanciare un'agenda di ricerca collettiva, che coinvolga studiosi che a diverso titolo si occupano di politiche per la sicurezza e sociologia della polizia. Quello che mi sembra di poter dire è che la tendenza alla ri-militarizzazione della tutela dell'ordine della sicurezza pubblica identificata da Palidda sia ulteriormente rafforzata dal crescente coinvolgimento delle

⁴ Il riferimento qui è naturalmente all'attuazione della Legge 121/1981 sul nuovo ordinamento della pubblica sicurezza, su cui l'interessante ricostruzione storica di Michele Di Giorgio (2019)

forze armate in operazioni di ordine pubblico⁵ e nel controllo delle frontiere⁶. L'impressione è che nel dibattito pubblico le conseguenze di lungo termine di tale commistione tra dimensione interna e dimensione esterna della sicurezza siano largamente sottovalutate.

⁵In Italia abbiamo avuto due grandi esempi di coinvolgimento dei militari in operazioni civili di ordine pubblico, l'operazione "Vespri siciliani" attiva dal 1992 e il 1998 e l'operazione "Strade sicure", lanciata nel 2008. La prima, che resta forse una delle più vaste operazioni di ordine pubblico mai lanciate nel nostro paese, fu una risposta alla sfida che la Mafia aveva

lanciato allo Stato, la seconda venne al contrario lanciata per rispondere alla criminalità comune, finendo per essere prorogata ed estesa ad altri obiettivi senza un chiaro disegno strategico. Su entrambe, si veda Battistelli 2016.

⁶Sul tema della militarizzazione del controllo delle frontiere mi sia consentito un rimando a Campesi 2018.

Bibliografia

- Athens L. H., Rhodes R. (2017), *The creation of dangerous violent criminals*, London, Routledge.
- Banton M. (1964), *The policeman in the community*, London, Tavistock.
- Battistelli F. (2016), *La sicurezza e la sua ombra. Terrorismo, panico, costruzione della minaccia*, Donzelli, Roma
- Bittner E. (1970) *The functions of the police in modern society. A Review of Background Factors, Current Practices, and Possible Role Models*, Chevy Chase (Maryland), National Institute of Mental Health.
- Byrne J., Priestley W. (2015), *Police oversight mechanisms in the Council of Europe Member States*, Strasbourg Council of Europe Publishing.
- Campesi G. (2018), "Italy and the Militarization of the Euro-Mediterranean Border Control Policies", in Burroughs E. and Williams K. (eds.), *Contemporary Boat Migration. Data, Geopolitics and Discourses*, Rowman & Littlefield, London, pp. 51-74.
- Collins R. (2009) *Violence: A Micro-Sociological Theory*, Princeton University Press.
- Di Giorgio M. (2019), *Per una polizia nuova: il movimento per la riforma della Pubblica Sicurezza (1969-1981)*, Viella.
- Goldstein J. (1960), "Police discretion not to invoke the criminal process; low-visibility decisions in the administration of justice", *Yale Law Journal*: 543.
- Preve M. (2014), *Il partito della polizia: Il sistema trasversale che nasconde la verità degli abusi e minaccia la democrazia*, Roma: Chiarelettere.