

Máximo Sozzo (*Universidad Nacional del Litoral – Santa Fe, Argentina*)

NEL NOME DELLA DEMOCRAZIA? RIFLESSIONI SUI PROCESSI DI RIFORMA POLIZIALE IN ARGENTINA*

1. Crisi di insicurezza, crisi della polizia. – 2. Mutazioni poliziali “regressive”. – 3. Mutazioni poliziali “progressiste”: l’ambivalenza della “democratizzazione”. – 4. Come conclusione: feticismo, scetticismo intellettuale e compromesso politico.

Facciamo un’ipotesi assurda: il Movimento studentesco prende il potere in Italia. Pragmaticamente, certo: senza averlo preventivato: per puro impeto o ardore ideologico, per puro idealismo giovanile ecc., ecc. Bisogna “agire prima di pensare”: dunque... agendo può succedere tutto. Bene. Il Movimento è al potere: essere al potere significa disporre degli strumenti del potere. Il più vistoso, spettacolare persuasivo strumento del potere è la polizia. Il Movimento studentesco, quindi, si ritroverebbe a disporre della polizia. Cosa farebbe? La abolirebbe? In tal caso, è chiaro, perderebbe immediatamente il potere. Ma continuiamo con la nostra ipotesi assurda: il Movimento studentesco, visto che il potere ce l’ha, vuole conservarlo; e ciò al fine di cambiare, finalmente, la struttura della società. Poiché il potere è sempre di destra, il Movimento studentesco dunque, per raggiungere il superiore fine consistente nella “rivoluzione strutturale”, accetterebbe un provvisorio regime – assembleare, non parlamentare, sia pure – di destra, e quindi, fra l’altro dovrebbe decidere di tenere a sua disposizione la polizia. In questa ipotesi assurda, come il lettore vede, tutto cambia, e si presenta sotto forma miracolosa, direi inebriente. Una sola cosa non cambia affatto, e resta quella che è: la polizia. Perché ho fatto questa ipotesi folle? Ecco: la polizia è l’unico luogo in cui nessun estremista potrebbe oggettivamente criticare la necessità di una “riforma”: a proposito della polizia non si può essere che riformisti.

Pier Paolo Pasolini, *Per una polizia democratica*,
in “Il Tempo”, n. 52, 21 dicembre 1968

1. Crisi di insicurezza, crisi della polizia

Con l’inizio del decennio del 1990 in Argentina, sullo sfondo di una drastica trasformazione economica e sociale che comportò una straordinaria espansione dell’esclusione e della precarietà sociali e il consenso ad un’alleanza governativa che metteva insieme elementi della tradizione peronista

con componenti neoconservatrici e neoliberali – il cosiddetto menemismo – si venne costruendo, da un punto di vista sociale e politico, l’insicurezza urbana come una delle questioni-chiave delle città grandi e medie, sotto il segno dell’“emergenza” o della “crisi”, come se fosse un cambiamento rapido quanto radicale, tale da alterare lo stato delle cose preesistenti in misura tale da minacciare di sovvertirlo completamente.

Questa “emergenza” o “crisi” fu intesa fin dall’inizio come composta da un elemento “oggettiva” che riguardava un certo aumento del numero dei fatti delittuosi che costituiscono quella che viene comunemente definita come “criminalità di strada” o “microcriminalità” – delitti contro la proprietà e contro la persona che si consumano prevalentemente nello spazio pubblico, seppure talvolta anche in spazi privati e che comportano un contatto diretto (a volte anche violento) tra autore e vittima. A prescindere dai molteplici e fondati problemi che solleva la statistica della criminalità (M. Sozzo, 2002), è possibile osservare questa tendenza alla crescita dei delitti tanto a livello nazionale come negli scenari provinciali più importanti da un punto di vista demografico e politico, come la città di Buenos Aires, la provincia di Buenos Aires e quella di Santa Fe. E ciò ha giocato certamente un ruolo non trascurabile in questo processo di costruzione sociale e politica.

Nel nostro paese non si sono sviluppate con periodicità inchieste di vittimizzazione a livello nazionale, piuttosto le agenzie statali si sono prodigate in inchieste di carattere locale con riferimento alle concentrazioni metropolitane più importanti – città di Buenos Aires, la Grande Buenos Aires e Rosario. Queste inchieste vittimologiche iniziarono nel 1995 e raggiunsero una frequenza annuale fra il 1997 e il 2003. Questi strumenti di indagine hanno confermato costantemente, con riferimento alle aree metropolitane indagate, l’alto indice di esposizione al rischio di vittimizzazione tra i cittadini, ancorché un certo aumento nel tempo dell’indice stesso. Dall’altro lato, queste inchieste vittimologiche hanno evidenziato anche una componente “soggettiva” dell’insicurezza urbana, cioè la “sensazione di insicurezza”, nonché un diverso elemento oggettivo, vale a dire un forte incremento di condotte di “autoprotezione” e di “evitamento” – a prescindere, ancora una volta, da tutti i problemi che questi indici quantitativi scientificamente comportano (cfr. M. Sozzo, 2002; 2004a).

Questi elementi, “oggettivo” e “soggettivo”, della “crisi” di insicurezza urbana hanno finito per fare ricorrentemente parte dell’informazione e del dibattito, almeno dalla seconda metà del decennio del 1990, nei mezzi di comunicazione di massa, in modo particolare nelle tre realtà prima menzionate, finendo per trasformarsi in uno dei temi fondamentali della produzione di significato in questo tipo di circuiti culturali. In concomitanza, lo stesso avvenne nel mondo della politica. In entrambi questi ambiti, la “crisi” del-

l'insicurezza cittadina si tradusse rapidamente nella “crisi” del sistema penale. Talvolta l’agenzia statale più chiaramente definita in termini di crisi dalla seconda metà del decennio del 1990 è stata la polizia, in modo particolare nella città di Buenos Aires, nella provincia di Buenos Aires e in quella di Santa Fe. Questa “emergenza” della istituzione poliziale raggiunse, rapidamente, un’ambivalenza strategica.

2. Mutazioni poliziali “regressive”

Da un lato si costruì, soprattutto a partire dalla fine del decennio del 1990, una lettura politica e culturale della “crisi” poliziale che risultava chiaramente affine ad una strategia di mutazione “regressiva”. In questa interpretazione, il fallimento attuale dell’istituzione poliziale di fronte alla crisi della sicurezza urbana si coglieva attraverso la categoria del deficit. In primo luogo, deficit di disponibilità economiche e, da qui, la pressante richiesta di una maggiore disponibilità di autovetture, armi da fuoco, giubbotti antiproiettili e incrementi salariali ecc. In secondo luogo, deficit di capitale umano e, da qui, la domanda di incorporare nella polizia più personale poliziale “di strada”. In terzo luogo, deficit di disciplina legale e, da qui, la volontà di riformare alcuni testi normativi – molti dei quali entrati in vigore nel processo di “transizione democratica” – per rendere lecite vecchie pratiche poliziali – come quelle che concernono le ordinanze di polizia, il fermo per accertamento di identità o le perquisizioni di beni personali, di veicoli e di abitazioni (*cfr.* M. Sozzo, 2004b).

Questo tipo di lettura della “emergenza poliziale” finiva per abilitare metafore bellicistiche che davano espressione a ciò che David Garland (2005, 228-33) ha definito una «criminologia dell’altro», cioè una rappresentazione del delinquente come “altro” più o meno a “noi” inassimilabile e che bisogna escludere attraverso misure che comportano anche gradi diversi di brutalità. In Argentina, questa “criminologia dell’altro”, che risulta una vera «criminologia di guerra» (J. Young, 1999, 116-7), raggiunse una risonanza particolare, in ragione delle esperienze politiche autoritarie sofferte nelle precedenti dittature militari che, in buona misura, implementarono una forte “militarizzazione” nelle strategie di controllo del delitto (*cfr.* E. García Méndez, 1987; S. Tiscornia, A. Oliveira, 1998; S. Tiscornia, 2000; M. Sozzo, 2005b). Solo per fare un esempio, nella provincia di Buenos Aires il candidato alla carica di governatore del Partido Justicialista proclamava nel 1999: «Gli assassini che uccidono la nostra gente, non meritano la nostra pietà, li vogliamo vedere morti. Vogliamo essere assolutamente spietati contro il delitto. Tra un cittadino indifeso e un delinquente armato quello che deve mo-

rire ammazzato è il delinquente. Non ci sono dubbi. Bisogna fare una scelta netta tra la gente onesta e i delinquenti»¹.

In questo contesto, giocò un ruolo importante, fin dall'inizio del 1998, l'esplicito incoraggiamento portato avanti da diversi portavoce governativi – incluso lo stesso presidente della nazione, Menem: «avrò mano dura e tolleranza zero, nel rispetto della legge»² – per dare definitiva soluzione al problema dell'insicurezza in Argentina, e in modo particolare nella città di Buenos Aires e nella Grande Buenos Aires, attraverso il modello poliziale conosciuto come “Tolleranza Zero” sviluppato nella città di New York. A partire da questa adesione di favore, diversi “esperti” direttamente compromessi con le politiche di “Tolleranza Zero” a New York – come l'ex capo della NYPD e mentore del modello, William Bratton³; la vicecommissaria degli Affari comunitari della NYPD, Yolanda Jiménez; il direttore del Manhattan Institute, Laurence Mone, un *tink tank* decisivo nella promozione internazionale del modello poliziale di New York – visitarono nel 1999 la città di Buenos Aires in diverse occasioni come invitati di distinti agenzie governamentali e poliziali. Di più: alcuni si trasformarono in consulenti di candidati nelle campagne elettorali⁴. La retorica della “Tolleranza Zero” fu pure adottata dal candidato al governo della provincia di Buenos Aires nella campagna elettorale del 1999, Carlos Ruckauf; e fu in una certa misura mantenuta durante il suo governatorato, specialmente nell'anno 2000, unitamente con il suo primo ministro alla Sicurezza, Aldo Rico⁵.

Questi mezzi retorici funzionarono per aperture di credito in favore di distinte azioni dirette all’“indurimento” delle pratiche poliziali che, in una certa misura, si ressero esplicitamente richiamandosi al passato, come se fossero azioni “nostalgiche”. In quelle, la riforma legislativa giocava un ruolo centrale, attribuendosi effetti potenzialmente positivi sull'insicurezza cittadina

¹ Cfr. “La Nacion”, 6 agosto 1999.

² Cfr. “La Nacion”, 15 aprile 1999.

³ William Bratton fu intervistato in diverse occasioni da periodici argentini. Cfr. “La Nacion” dell’8 agosto 2000; “Clarín” del 19 gennaio 2000; “La Nacion” del 6 dicembre 2000. George Kelling fu intervistato dal quotidiano “Clarín” dell’11 maggio 1999.

⁴ William Bratton – unitamente con William Andrews e Patrik Arnett – prestò consulenza durante il 2000 al candidato del Partido Nueva Dirigencia, Gustavo Beliz e in seguito anche al candidato a capo del governo della città di Buenos Aires, Domingo Cavallo. George Kelling, per parte sua, prestò consulenza durante la campagna elettorale per la Presidenza della nazione nel 1999 sempre a favore di Domingo Cavallo, specialmente per quanto riguardò la redazione del suo manifesto elettorale *Un delitto, una condanna*.

⁵ Ex colonello dell'esercito argentino che prese parte ai due sollevamenti contro il governo nazionale di Raúl Alfonsín, fu condannato e quindi indultato durante il governo di Carlos Menem nel 1991. Dopo di che si diede all'attività politica, fondando un proprio partito politico, il MODIN. Fu anche sindaco del comune di San Miguel e fu il primo ex militare posto a capo di una forza di sicurezza dopo la restaurazione democratica.

al solo fatto che si provvedeva con una riforma legislativa – e questo è un segno inequivoco quanto costante delle politiche criminali tradizionali in Argentina. Però si possono anche includere in questo processo numerose decisioni e azioni amministrative all'interno delle istituzioni poliziali. Vediamo alcuni esempi tra i molti che si possono addurre, sempre con riferimento ai territori urbani fin dall'inizio menzionati.

a) Nel marzo del 1998 il potere legislativo della città di Buenos Aires approvò il *Código de Convivencia Urbana* che abrogò le precedenti ordinanze di polizia, abrogò cioè un sistema di sanzioni contravvenzionali prodotto e gestito dalla stessa Polizia Federale Argentina e che era in vigore nel territorio metropolitano della capitale e che prevedeva ipotesi di detenzione senza tutela giurisdizionale. Rapidamente si levarono voci critiche nei confronti di questo nuovo testo normativo, provenienti sia dal governo nazionale che dall'istituzione poliziale e da altri ambiti politici, in modo particolare per quanto concerneva la soppressione tra gli illeciti contravvenzionali in precedenza disciplinati, della “prostituzione che determina scandalo” e delle condotte dell’“importunare” e del “suscitare sospetti”, tradizionalmente ricorrenti nelle pratiche routinarie agite dalla polizia nel controllo dello spazio pubblico e solo pretestuosamente giustificate da scopi di “prevenzione criminale”. Questa critica inoltre si tradusse in diverse iniziative volte a recuperare in qualche maniera i poteri poliziali che erano stati negati nel nuovo Codice. Da un lato, con l'aiuto ulteriore del capo del governo della città di Buenos Aires – del partito Unión Cívica Radical, in seguito candidato a presidente della nazione per Alianza por el Trabajo, la Educación y la Justicia nelle elezioni dell'ottobre del 1999 – nel giugno del 1998 fu avanzata una riforma del testo legislativo in oggetto, contenente una nuova previsione contravvenzionale dell’“offerta di prestazioni sessuali negli spazi pubblici” qualora determini turbativa alla quiete pubblica. Si è poi proceduto a riformare ulteriormente il testo nel marzo del 1999, attraverso un inasprimento delle sanzioni ed eliminando ad esempio il riferimento alla circostanza del disturbo alla quiete pubblica per quanto concerne la prostituzione di strada e prevedendo la possibilità di un fermo di polizia per i contravventori che non possono dare conto della propria identità, al fine di poterli mettere a disposizione degli uffici del Pubblico Ministero. Da parte sua, il potere esecutivo a livello nazionale emise un decreto in data 3 marzo 1999 che comandava alla Polizia Federale Argentina di estendere anche ai casi non previsti nella nuova legislazione gli strumenti della “fermo per controllo di identità” – ex art. 5 del D.L. 333/58, ratificato in legge n. 14.467 (testo conforme alla legge 23.950) – anche quando formalmente questa disposizione autorizzativa era costruita su altri presupposti – cioè sul sospetto fondato che il fermato avesse commesso un delitto o che fosse in procinto di commetterne uno.

b) Nell'aprile del 1999 il governo nazionale del presidente Menem, al fine di ridurre il livello di insicurezza urbana in Buenos Aires, dispose di utilizzare, "mettendole sulla strada", la Gendarmería Nacional e la Prefectura Naval argentina, con il consenso del capo del governo della città di Buenos Aires. Trattasi di forze di sicurezza incaricate istituzionalmente di proteggere le frontiere terrestri e marine e pertanto in possesso di un maggiore grado di militarizzazione di un corpo di polizia. Questa misura di rinforzo del controllo e vigilanza dello spazio urbano si è poi estesa all'intera provincia di Buenos Aires a partire dal 2000 a seguito del nuovo governo provinciale, una volta determinata l'alternanza del governo nazionale, allora presieduto da de la Rúa. Nello stesso anno, ciò avvenne anche nella provincia di Santa Fe, governata dal Partido Justicialista, pure per disposizione del governo provinciale di Carlos Reutemann.

c) Nel mese di giugno del 2001 il nuovo governo nazionale del presidente de la Rúa propose e ottenne la riforma del Codice processuale penale federale, con l'avallo di ampi settori dell'opposizione parlamentare. Attraverso queste riforme si attribuirono alla Polizia Federale Argentina una serie di nuovi poteri: la possibilità di diffidare i sospetti invece di fornire notizie e operare indagini sommarie per orientare l'azione investigativa – atti questi ultimi che non hanno alcun valore nel processo penale dinanzi al giudice; la facoltà di fare perquisizioni personali e sugli effetti personali, così come all'interno delle vetture, aeronavi e imbarcazioni in luogo pubblico e senza autorizzazione del potere giudiziario; la facoltà di trattenere coattivamente fino a dieci ore i sospettati, prima di darne comunicazione all'organo giudiziario competente.

Una delle conseguenze principali di questi discorsi e di queste azioni volte ad incrementare la severità poliziale fu la crescita costante dell'uso della violenza da parte della polizia, che raggiunge così uno dei suoi momenti più significativi dal punto di vista simbolico. Secondo le informazioni fornite dal Centro de Estudios Legales y Sociales, nella città di Buenos Aires nel 1996 si registrano ben 47 civili uccisi in conseguenza dell'uso della forza poliziale, crescendo già nel 2001 per raggiungere la cifra di 67 – il che significò un incremento del 30% in cinque anni. Per quanto poi concerne la Grande Buenos Aires, nel 1996 si registrarono 105 morti civili, passando poi a 200 nel 2001, vale a dire, si determinò quasi un raddoppio (G. Palmieri, L. Filippini, T. Hernan, 2002). Nella provincia di Santa Fe, prestando fede ad una ricerca empirica che conducevamo a questo proposito, nel 1998 si registrano 20 morti civili sempre in conseguenza della violenza poliziale, passando poi a 36 nel 2001 – con una punta di ben 48 nell'anno 2000 – il che significa

che nel periodo globalmente preso in considerazione si registrò un aumento dell'80% (M. Sozzo, 2005b).

3. Mutazioni poliziali “progressiste”: l'ambivalenza della “democratizzazione”

D'altro lato – e in buona misura, simultaneamente – si costruì una lettura politica e culturale della “crisi poliziale” – e questo in modo particolare a partire dalla seconda metà del decennio 1990 – che risultava, quantomeno nelle intenzioni dei proponenti, più affine ad una strategia “progressista” di cambiamento. Il fallimento della istituzione poliziale di fronte alla crisi dell'insicurezza urbana veniva in qualche modo imputato ad un residuo di “autoritarismo” che nella fase di “transizione democratica” era rimasto ancora presente e vitale. Le pratiche poliziali erano ancora intrise – seguendo questa lettura – di una forte eredità originata dalla partecipazione attiva dell'istituzione poliziale alla perpetuazione dei “delitti di Stato” durante l'ultima dittatura 1976-1983 – torture, uccisioni, detenzioni illegittime, sparizione forzata delle persone ecc. Come riscontro empirico di ciò, si sottolineava l'altissimo livello nell'uso della forza da parte della polizia, e questo soprattutto nelle aree metropolitane che abbiamo in precedenza indicato. E unitamente a ciò, si aggiungeva una quantità di esempi quotidiani di pratiche poliziali arbitrarie, in modo particolare le detenzioni di cittadini senza l'autorizzazione del giudice – e ciò avveniva tanto utilizzando come giustificazione formale il fermo per accertamento dell'identità o, per quanto concerne la città di Buenos Aires fino al 1998, le ordinanze poliziali. A sua volta, in questa lettura si metteva in relazione, sia pure con una certa prudenza, la persistenza dell’“autoritarismo” all'interno dell'istituzione poliziale con l'esistenza di ampie aree di illegalità comunemente comprese sotto l'ombrellino della “corruzione poliziale”, in modo particolare per quanto concerne la partecipazione attiva degli agenti di polizia ai profitti del mercato della prostituzione, del gioco illegale, delle droghe illecite, però anche la partecipazione di membri della polizia a bande criminali professionalizzate nelle rapine alle banche o ai trasporti di valori e mercanzie.

Anche all'interno di questa lettura era in qualche modo presente un riferimento alla categoria del deficit, sia pure da intendersi in maniera diversa. Da un lato, in forma più evidente, un deficit di legalità nell'azione poliziale. Però anche un deficit di legittimità, nel senso che si riconosceva l'esistenza di una ampia sfiducia pubblica nei confronti della polizia, connessa principalmente alle pratiche diffuse di violenza e corruzione.

Questo tipo di lettura politica e culturale offrì così l'opportunità di mettere in moto processi di “riforma poliziale” nel nome della “democrazia” e

che – come vedremo – cercavano di risolvere ambedue le deficienze sopra indicate. Questi processi di riforma della polizia mantengono però radici ben salde nei contesti locali dove queste riforme si svilupparono – la città di Buenos Aires, la provincia di Buenos Aires e quella di Santa Fe. Non è nostra intenzione nel presente lavoro descrivere le peculiarità di ciascuna, per quanto utilizzeremo diversi esempi tratti da queste distinte esperienze (altrimenti, per chi desideri informarsi puntualmente, *cfr.* S. Tiscornia, A. Oliveira, 1998; S. Tiscornia, 2000; G. Palmieri, 1999; M. Saín, 1998; 2002; G. González, 2005; M. Sozzo, 2005b). Il nostro compito è solo quello di osservare – e questo è infatti l'obiettivo principale dell'intero saggio – come i diversi processi hanno finito per veicolare quelle maniere alternative di intendere il vincolo tra democrazia e polizia che traggono origine da distinte interpretazioni del primo dei termini del rapporto, così diffusamente utilizzato ovunque. Crediamo, in questo modo, che le riflessioni che seguono, se tengono ben presente i processi di riforma poliziale legittimati nel nome della “democrazia” nel contesto argentino, hanno tuttavia una certa capacità di intendere anche altri orizzonti geografici di recente “transizione alla democrazia”.

I processi di riforma poliziale nell'Argentina contemporanea ci offrono due modi alternativi di capire e realizzare l'idea di “polizia democratica” o di “democrazia poliziale”, a volte in modo differenziato, altre profondamente tra loro connesse e che aprono lo spazio a due razionalità di governo, almeno parzialmente, tra loro distanti. Per potere comprendere adeguatamente queste distinte declinazioni risulta indispensabile riflettere sia pure sinteticamente sull'idea stessa di “democrazia” per trovare nelle letture moderne del termine le condizioni stesse che rendono possibile queste varianti nell'idea di polizia democratica o di democrazia poliziale.

In uno dei testi più interessanti sull'idea di democrazia nel xx secolo, *Vom Wesen und Wert der Demokratie* (*Insegnamento e valore della Democrazia*, *tdT*), Hans Kelsen segnalava nel 1929:

democrazia è la parola d'ordine che, nei secoli XIX e XX domina quasi universalmente gli spiriti; ma proprio per questo, essa perde, come ogni parola d'ordine, il senso che le sarebbe proprio. Per seguire la moda politica, si pensa di dover usare la nozione di democrazia – di cui si è abusato più di ogni altra nozione politica – per tutti gli scopi possibili e in tutte le possibili occasioni, tanto che essa assume i significati più diversi, spesso tra di loro assai contrastanti, quando la solita improprietà del linguaggio volgare politico non la degrada addirittura ad una frase convenzionale che non esige più un senso definito (H. Kelsen, 1929, trad. it. 1955, 5-6).

Ed è per questo che risultava importante per l'autore austriaco precisare il significato di democrazia, in ciò che era un esercizio sia intellettuale che po-

litico nel contesto della crisi degli esperimenti di democrazia in Germania e in Austria posteriori alla fine della prima guerra mondiale. La democrazia moderna è, nella lettura kelseniana, “il governo del popolo” – «ma se noi dobbiamo essere comandati, lo vogliamo essere da noi stessi» (H. Kelsen, 1929, trad. it. 1955, 8). Però il popolo non è un’entità sociologicamente esistente nella quale si forgi l’“omogeneità degli uomini”: «diviso da contrasti nazionali, religiosi ed economici, il popolo appare, agli occhi del sociologo, piuttosto come una molteplicità di gruppi distinti che come una massa coerente di uno e di un medesimo stato di agglomerazione» (*ivi*, 19). Da qui discende che la “volontà del popolo” o “volontà collettiva” sarà sempre e inevitabilmente la “volontà della maggioranza” e in questa direzione, “modernamente” la democrazia si struttura attraverso i meccanismi della “rappresentanza”. Il Parlamento, organo fondamentale, quindi, della democrazia moderna si adopera nella «produzione di atti generali di manifestazione della volontà dello Stato», cioè nella produzione della legge. Dopo, l’amministrazione pubblica – inclusa la stessa amministrazione della giustizia – deve occuparsi di produrre gli “atti individuali” di manifestazione della “volontà collettiva”, cioè l’applicazione della legge. Per Kelsen esiste un’impossibilità pratica nelle società moderne di democratizzare la produzione di ogni atto individuale di manifestazione della volontà collettiva, neppure sognando il livello più elevato di decentralizzazione esecutiva. Così si impone la necessità che l’organizzazione della amministrazione pubblica sia “autocratica” anche nel contesto della democrazia come forma di Stato: una “burocrazia” retta dal solo principio di stretta legalità – in un senso molto simile a quello teorizzato da Max Weber (1922, 716-53). Questa affermazione non risulta contraddittoria, per l’autore austriaco, poiché il “sistema burocratico” deve essere accompagnato da meccanismi di controllo: «il destino della democrazia moderna dipende in sommo grado da una organizzazione sistematica di tutte queste istituzioni di controllo. La democrazia senza controllo è, a lungo andare, impossibile. Essa, infatti senza quella autolimitazione che rappresenta il principio di legalità si autodistrugge» (H. Kelsen, 1929, trad. it. 1955, 84). Quindi, la democrazia è per Kelsen essenzialmente “relativista” da un punto di vista dei valori politici – concezione “formalista” questa che discende da una prospettiva altrettanto formalista sviluppata nella teoria del diritto. La democrazia, in quest’ottica, è null’altro che una forma statuale che favorisce la possibilità della creazione dei nemici della democrazia – a differenza dell’autocrazia; nemici che possono, attraverso metodi democratici di elaborazione della volontà statale, pervenire anche a comminare la “condanna a morte” della democrazia stessa – eventualità che Kelsen fu capace di cogliere, con un certo grado di chiaroveggenza, come un destino assai probabile nel 1929. «Anche se l’estensione del potere dello Stato sull’individuo fos-

se illimitata, nel caso, quindi, che la “libertà” individuale fosse completamente annientata e l’ideale liberale negato, la democrazia sarebbe ancora possibile, purché tale potere statuale fosse creato dagli individui ad esso sottomessi. La storia insegna che il potere democratico non tende ad espandersi meno di quello aocratico» (H. Kelsen, 1929, trad. it. 1955, 14-5).

C’è indubbiamente una declinazione dell’idea di “polizia democratica” nei processi di riforma in Argentina che segna chiaramente un ritorno al “liberalismo” – in quanto arte di governo, nel linguaggio foucaultiano – nel senso preciso di ciò che pretende riscattare, realizzare, insomma, mantenere le promesse, in qualche modo ancora non completamente adempiute, delle linee di trasformazione che furono proprie del modellamento liberale della “vecchia polizia” dei secoli XVII e XVIII, identificata come quella dell’*ancien régime*. Il liberalismo in quanto «principio e metodo di razionalizzazione dell’esercizio di governo» si costituì come un’arte del “governo frugale”, partendo da una permanente diffidenza nei confronti del “governare smodato” e della correlativa ricerca per «costruire limitazioni interne al sistema di governo stesso» (M. Foucault, 1977b, 120, 123; G. Burchell, 1996, 21; A. Barry, T. Osborne, N. Rose, 1996, 8; N. Rose, 1996, 39; B. Hindess, 1996, 67; M. Dean, 1999, 99). Si tratta quindi di un “governo parsimonioso”, di un governo che economizza i suoi costi – un grande sforzo tecnico per ottenere il massimo profitto con i minori costi possibili nell’utilizzo della forza e dell’autorità (C. Gordon, 1991, 24; A. Barry, T. Osborne, N. Rose, 1996, 8; G. Burchell, 1991, 138, 140; 1996, 22, 26; M. Dean, 1999, 115). Di fronte al carattere “totalitario” della “vecchia polizia” il liberismo iniziò già dalla fine del secolo XVIII una metamorfosi segnata, da un lato, per una certa “minimizzazione poliziale” e, dall’altro lato, per una certa “legalizzazione poliziale”. Minimizzazione nel senso di disegnare una attività poliziale che non si occupa più “di tutto”, di qualsiasi dettaglio della vita sociale e individuale, ma solo di alcune cose, più o meno precisamente indicate, come i delitti e le contravvenzioni. Legalizzazione, poi, nel senso di indicare un’attività poliziale sempre sottomessa alla legge, un’attività che trova nella legge il suo limite invalicabile – e in ciò si radica la contrapposizione tra “Stato di diritto” e “Stato di polizia”.

In questa interpretazione contemporanea, la “polizia democratica” si prefigge il compito di “dare esecuzione alla legge” – con riferimento ai delitti e alle contravvenzioni – nel “rispetto della legge”. Si utilizza quindi l’idea di “stato di diritto”: l’istituzione poliziale in quanto “amministrazione pubblica” – dirà Kelsen – ha come obiettivo e limite della sua attività solo la legge. Questa è un “atto di manifestazione della volontà collettiva”, nel segno dell’esercizio della rappresentanza e del determinarsi di una maggioranza parlamentare. Il *demos* recita il ruolo principale, nella definizione di ciò di cui la

polizia deve occuparsi – delitti e contravvenzioni – e come deve farlo – attraverso le procedure poliziali. Comunque, in questa declinazione dell’idea di “polizia democratica” il *demos* può recitare anche un ruolo complementare di controllo dell’attività poliziale – perché l’azione poliziale si conformi effettivamente a quanto impone la legge – incentivando attraverso le denunce e i reclami diverse procedure di controllo dell’attività poliziale stessa – interne ed esterne, dal disciplinare al giudiziario – e queste pure dovrebbero operare “dando esecuzione alla legge, nel rispetto della legge”, però, da questo momento, avendo come obiettivo la stessa “polizia democratica”.

Questa declinazione si è tradotta nelle distinte giurisdizioni argentine che hanno avviato un processo di riforma in tre tipi di misure:

1. Riformare la normativa poliziale – legislativa e regolamentare – perché si adegui ai “principi dello Stato di diritto”. In questo modo si possono indicare diversi esempi. Così, nella provincia di Buenos Aires, l’approvazione nell’anno 1998 della legge di Organizzazione delle Polizie 12.155; o nella provincia di Santa Fe, prima il tentativo fallito di riforma della legge Organica di Polizia del 1998 e 1999 e poi l’approvazione nel 2005 della legge sul Personale di Polizia ecc. (cfr. M. Saín, 1998; 2002; G. González, 2005).
2. Trasformare i processi di formazione poliziale al fine di modificare la cultura poliziale stessa, facendo ruotare l’intera attività poliziale intorno alla “legge” ispirata ai “principi dello Stato di diritto”. In questo modo si può indicare come esempio paradigmatico quanto occorso nella provincia di Santa Fe. Nel periodo compreso tra il 1996 e il 1999 si misero in campo diverse riforme nei piani di studio delle Scuole di Polizia, includendo nuovi contenuti disciplinari e reclutando nuovi docenti. In seguito, nell’anno 2005 si promulgò una nuova legge di Formazione Poliziale che abolì le scuole esistenti di polizia che si fondavano ancora sulla distinzione fra ufficiali e sottufficiali, così come previsto dalla precedente legge del Personale di Polizia, per creare invece un Istituto di Pubblica Sicurezza come sola istituzione per l’istruzione e formazione poliziali, con professori nominati per concorso pubblico, con nuovi piani di studio, nuovi contenuti didattici e nuove materie (G. González, 2005).
3. Modifica del funzionamento dei meccanismi di controllo – esterni e interni – sull’operato poliziale e individuazione di nuovi meccanismi di controllo – questi, prevalentemente esterni – destinati a fare sì che la “polizia democratica” “rispetti la legge” nel suo compito di “dare attuazione alla legge”. In questo modo si può indicare come esempio significativo nella provincia di Santa Fe la creazione della direzione provinciale degli Affari Interni della fine del 1997, ufficio che ha per scopo la programmazione, l’esecuzione e il controllo delle operazioni destinate a prevenire e combattere le attività illegali perpetrate dal personale poliziale ed agire come ausiliario di giustizia

quando si provvede alla incriminazione del personale di polizia (art. 1, Decreto 1.359/97), ufficio alla dipendenze dirette del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto e attribuendo ad esso il medesimo livello gerarchico della polizia della provincia di Santa Fe (M. Sozzo, 2005b).

Questa prima realizzazione dell'idea di "polizia democratica" nei processi di riforma in Argentina potrà forse essere definita kelseniana, visto che si articola coerentemente con la concezione di "democrazia moderna" proposta dal giurista austriaco, come abbiamo avuto modo di vedere in precedenza. Questo tipo di riforme ha infatti come principale obiettivo quello di reagire di fronte al deficit di legalità dell'istituzione poliziale, che – come già sottolineato – è uno degli elementi di fondo di questa lettura politica e culturale della "crisi poliziale".

Ma esiste anche un'altra declinazione, in parte differente dalla prima, di "polizia democratica" riscontrabile nei processi di riforma poliziale in Argentina, che si mostra strettamente legata ai discorsi e alle pratiche che attraversano altri orizzonti culturali e che si origina prevalentemente negli Stati Uniti, dal decennio degli anni '70 in poi. Questa lettura è quella che si incontra frequentemente vincolata con i modelli definiti di *community policing* (polizia comunitaria) o di *problem solving policing* (polizia orientata alla soluzione dei problemi) (M. H. Moore, 2003, 142). In questa diversa prospettiva si afferma che risulta indispensabile che la polizia moderna per potere correggere i suoi indicatori negativi di efficacia ed efficienza, la forte sfiducia da parte della cittadinanza – soprattutto nei quartieri dove risiedono le classi subalterne – e la tendenza a produrre abusi ed eccessi nell'uso della forza, debba radicalmente rivedere le proprie modalità di agire. Si colloca al centro del nuovo stile di operare della polizia democratica la necessità di conoscere le aspettative, le domande e le necessità delle comunità locali che vivono i quartieri e i caselli. Per questo, si auspica il decentramento dell'organizzazione poliziale e la delega di competenze ai funzionari poliziali che operano in queste aree decentrate, affinché possano assumere decisioni a proposito di come si debba strutturare a livello locale l'attività della polizia. Si favorisce la implementazione di nuove "tecniche" poliziali al fine di costruire una relazione di comunicazione con i residenti del quartiere o del vicinato: dall'incremento del pattugliamento a piedi all'installazione di mini-postazioni poliziali in tutti i quartieri; dalla diffusione degli incontri con i gruppi di residenti organizzati da parte dei funzionari di polizia, alla visita porta a porta, casa per casa degli stessi ecc. Nella prospettiva di questa relazione di comunicazione, la polizia deve sapere raccogliere la definizione che le comunità locali danno dei loro problemi – e non tanto degli incidenti – dei quali debbono occuparsi in ragione del grado di priorità che le popolazioni locali esprimono. Questi problemi non debbono essere necessariamente con-

nessi con fatti delittuosi secondo la definizione che offre la legge penale. La polizia deve occuparsi anche delle “inciviltà” e dei “disordini” che in accordo al modo di intendere delle comunità locali, generano malessere, preoccupazione, timore, allarme, stante che anche questi problemi hanno un impatto sulla “qualità della vita”. Da un lato, per questi modelli di “polizia democratica”, questa capacità di “farsi carico” di questi “disordini” e “inciviltà” determina in grande misura il livello di soddisfazione e di fiducia dei residenti del quartiere o del caseggiato nei confronti dell’attività di polizia. Dall’altro lato, nell’ottica di questa relazione di comunicazione, è altrettanto indispensabile che la polizia percepisca correttamente il modo in cui la comunità locale domanda che l’istituzione poliziale si occupi dei problemi in un determinato ordine di priorità. E sempre in quest’ottica, la polizia deve poi “rendere conto”, cioè offrire informazioni ai residenti del quartiere circa le azioni e gli interventi che sono stati messi in campo appositamente con riferimento a ciascuno dei problemi, il grado di avanzamento delle azioni intraprese e dei risultati di volta in volta raggiunti, facendosi responsabile diretta e immediata di fronte ai cittadini. In questo modo, la “polizia democratica” è costretta essa stessa a ripensarsi come “servizio” e nel contempo le comunità locali appaiono come “clienti” della polizia.

Indubbiamente, nei richiami ai modelli di *community policing* e di *problem solving policing* emerge un decisivo riconoscimento da parte della stessa istituzione poliziale dei limiti della propria attività nei confronti del perseguimento del suo tradizionale obiettivo – il controllo della criminalità – che comporta anche un pressante invito alla comunità locale perché si mobiliti non solo per definire i problemi di cui la polizia deve occuparsi e il modo in cui lo deve fare, ma perché in qualche modo vada oltre il proprio ruolo di “cliente”, affinché partecipi attivamente alle azioni che la polizia sta mettendo in piedi, tanto è vero che a questo proposito ci si esprime comunemente nei termini di “co-produzione della sicurezza”. Questo coinvolgimento dei residenti del quartiere e del caseggiato necessita forme diverse, che vanno dalla costituzione di gruppi di cittadini per il pattugliamento dello spazio pubblico alla installazione di schemi sul modello dei *neighbourhood watch* (D. Monjardet, 2003, 257-65; M. H. Moore, 2003, 117-44; D. Bayley, G. Skolnick, 2002, 14-41; A. Crawford, 1998, 124-60; D. Rosenbaum, A. J. Lurigio, R. C. Davis, 1998, 173-200; D. Bayley, C. Shearing, 1996, 588-91; K. Stenson, 1993, 379-81).

In questa versione dell’idea di “polizia democratica” il *demos* gioca ancora un ruolo centrale, poiché – come nel caso in precedenza esaminato – definisce quello di cui la polizia deve occuparsi – i “problemi” della gente – e la forma nella quale lo deve fare – attraverso “interventi poliziali” – però in questo caso non lo fa indirettamente attraverso la “legge”, ma “direttamen-

te” nella cornice di una relazione permanente e immediata di comunicazione con gli agenti di polizia. È ovvio che trattasi di un *demos* frammentato. Non si tratta infatti della totalità dei “cittadini” che godono di diritti politici e che sono rappresentati nel Parlamento. Si tratta piuttosto di insiemi di persone costituiti in ragione del luogo di residenza – quartiere o vicinato che sia – “comunità locali”, isolate e indipendenti tra di loro. Queste comunità producono definizioni sia dell’oggetto che del modo di operare della polizia e queste possono essere molto diverse all’interno delle diverse comunità. Tuttavia questo *demos* frammentato può avere un ruolo complementare nel controllare l’attività di polizia – come peraltro si dava anche nella declinazione precedentemente esaminata – però non solo “indirettamente”, attraverso l’interposizione di denunce e reclami ad agenzie istituzionali di controllo che risultano estranee alla comunità, ma “direttamente”, nella cornice della relazione di comunicazione permanente e immediata con la istituzione poliziale. D’altra parte, la partecipazione diretta di questi insiemi di residenti – diversamente da quanto si determinava nella prima declinazione di polizia democratica – non solo si realizza nelle attività sopra indicate, ma implica anche un’attiva mobilitazione nella realizzazione degli interventi, nell’implementazione delle soluzioni, che, per questo solo, cessano di essere esclusivamente “poliziali”. È di tutta evidenza che questo modo di intendere la “polizia democratica” eccede dai limiti della concezione kelseniana della “democrazia moderna”, poiché attiva alcune procedure di “democrazia diretta” nel terreno della “amministrazione pubblica”, ponendo al margine, almeno in parte, il “principio di legalità” come criterio di “autolimitazione” e violando le stesse frontiere di quello che è, nell’ottica del giurista austriaco, “Stato” o “pubblico”.

Questo modo di intendere la “polizia democratica” non implica quindi un semplice ritorno al “liberalismo”. In termini esplicativi non intende realizzare le linee di trasformazione in materia di polizia che abbiamo riconosciuto come tipicamente liberali. In confronto con la minimizzazione della polizia, nel porre come fulcro della determinazione del suo “oggetto” l’idea di “problema avvertito e definito dalla comunità locale”, alla fine finisce per ampliare gli spazi di intervento al di là di quelli penalmente definiti, includendo anche i “disordini” e le “inciviltà” così come, in generale, tutto un insieme di “emergenze” riferite alla “qualità della vita” nello spazio urbano (M. H. Moore, 2003, 116-2). Nello stesso senso, la relazione di questo modo di intendere l’idea di “polizia democratica” con la “legalizzazione” dell’attività poliziale è complessa. La legge è dislocata come referente per la definizione dell’oggetto, cioè di ciò che la polizia deve occuparsi, però rimane pur sempre come limite di ciò che la polizia può fare, anche quanto molte volte questo conflitto finisce per creare problemi nella relazione di comunicazione con

la comunità locale, che non accetta facilmente questo insieme di limiti e di restrizioni (M. H. Moore, 2003, 140; A. Reiss, 2003, 109; K. Stenson, 1993, 385).

Come giustamente argomenta Kevin Stenson (1993, 381) parrebbe che i modelli di *community policing* e di *problem solving policing* siano a valenza multipla da un punto di vista politico, stante che diverse razionalità e programmi governamentali possono appropriarsene o allearsi con essi in differenti circostanze, enfatizzando di volta in volta alcuni elementi specifici. Ma, indubbiamente, esiste un certo grado di “affinità elettiva” privilegiata di questa idea di “polizia democratica” con il “neoliberalismo” o il “liberalismo maturo” (P. O’Malley, 1996, 205-6; 1997, 367). Il “neoliberalismo” o “liberalismo maturo” deve essere inteso come una reazione al “welferismo” o “liberalismo collettivista” che caratterizzò l’età d’oro del cosiddetto “Stato del benessere”. Ma questa reazione non significò risuscitare i principi del liberalismo dei secoli XVIII e XIX; se non che fu questa stessa reazione a segnare la nascita di alcune innovazioni nell’immaginazione e nella tecnica di governo (M. Foucault, 1997a, 123-4; N. Rose, P. Miller, 1992, 198; P. O’Malley, 1997, 368; N. Rose, 1996, 50-61; 1999, 137-66; P. De Marinis, 1999, 93). Di fronte a quelli che sembravano i “dipendenti dal Welfare”, il neoliberalismo affermò la necessità di costruire “uomini attivi e indipendenti” – e questa forma di “costruttivismo” in parte lo distingue dalle forme del “naturalismo” proprie del “liberalismo classico” (C. Gordon, 1991, 41; A. Barry, T. Osborne, N. Rose, 1996, 10; G. Burchell, 1996, 23). Perciò rivitalizzò la vecchia figura del “libero mercato” come scenario privilegiato di questa nuova costruzione, ma in una forma “radicale” nel senso di dare impulso alla trasformazione dello “Stato” stesso secondo le sue tipiche caratteristiche, facendo della “impresa commerciale” la forma paradigmatica sulla base della quale tutto deve rimidolarsi, incluso le stesse istituzioni statali (N. Rose, P. Miller, 1992, 199; G. Burchell, 1996, 29; P. O’Malley, 1997, 368). Il “neoliberalismo” diede impulso alla “privatizzazione” – totale o parziale – di aree e servizi precedentemente riservati allo “Stato” – il che non ha comportato, giustamente, una “de-governalizzazione”, ma piuttosto una nuova “tecnica positiva di governo” (N. Rose, P. Miller, 1992, 200; A. Barry, T. Osborne, N. Rose, 1996, 11). E questa “privatizzazione” ha implicato un processo di “responsabilizzazione” (P. O’Malley, 1992, 206; 1996, 199-202; 1997, 370; Burchell, 1996, 29; M. Valverde, R. Levi, C. Shearing, M. Condon, P. O’Malley, 1999, 15-6). Gli individui razionali, indipendenti, responsabili ed imprenditori debbono essere “prudenti”, debbono “decidere” (C. Gordon, 1991, 43-4) come proteggersi di fronte alle avversità della vita – si trattò di quello che letteralmente Pat O’Malley ha chiamato “prudenzialismo privatizzato” (1992, 265; 1996, 199-201; 2001, 89-90). E se decidono di “aggregarsi” non lo fanno intorno ad un

oggetto generale ed astratto – la “società” – ma piuttosto intorno ad un oggetto “micro”, quali sono le molteplici possibilità di configurare una “comunità” – intorno a distinti elementi agglutinanti che possono andare dalla “residenza” a un preciso “orientamento sessuale” (P. De Marinis, 1999, 94; N. Rose, 1999, 167-97; M. Valverde, R. Levi, C. Shearing, M. Condon, P. O’Malley, 1999, 19-29).

Nel settore della “produzione di sicurezza”, l’emergenza e lo sviluppo dell’“industria di sicurezza privata” è la manifestazione estrema dell’impatto del neoliberismo. Gli individui come “consumatori” acquistano “liberamente” nel “mercato” i servizi e mezzi – mercanzie – che considerano più idonei a garantire la propria sicurezza – dai servizi offerti dalle polizie private ai sistemi di allarme sonori o luminosi (C. Shearing, M. Brogden, 1993, 4-7; D. Bayley, C. Shearing, 1996, 586-8; C. Shearing, 2003, 436-49). I modelli di *community policing* e di *problem solving policing* sono manifestazioni più moderate di questa razionalità politica e in quest’ottica debbono essere viste come “contigue” alle forme di privatizzazione “per profitto” (D. Bayley, C. Shearing, 1996, 597). Quello che si determina è che una istituzione statale per eccellenza come la polizia, “condivide” attività e responsabilità con la “comunità locale”, con la partecipazione dei residenti – immaginati come “soci”, “consumatori”, “cittadini prudenti” – nel quadro di una logica di “partenariato” che erode la frontiera tra pubblico e privato (P. O’Malley, 1997, 370-2; D. Gilling, 1997, 119-78; A. Crawford, 1998, 169-186; G. Hughes, 1998, 75-103).

Questo modo di intendere la polizia democratica si è tradotto nelle diverse realtà amministrative argentine nelle quali si sono conosciuti processi di riforma poliziale attraverso un indistinto “richiamo alla comunità”, udito più volte e in diversi contesti. Nella provincia di Santa Fe, nel 1996 si sperimentarono le *Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria* nelle città più importanti quali Santa Fe e Rosario, destinate ad avvicinare i residenti del luogo per animare discussioni congiunte sui problemi e sulle soluzioni in tema di sicurezza e che si sono, qua e là, mantenute in funzione fino ad oggi. Nella stessa direzione, nella città di Buenos Aires, la Polizia Federale Argentina creò nel 1997 i *Centros de Prevención Comunitaria* che dovevano operare in ciascuno dei 53 Commissari della metropoli e a fare corso dal 2000, il governo nazionale e quello della città di Buenos Aires lanciarono un piano di prevenzione del delitto che prevedeva il funzionamento in ciascuno dei 16 *Centros de Gestión y Participación Ciudadana* di alcune “assemblée permanenti” con caratteristiche similari a quelle in funzione – iniziative queste che andarono avanti simultaneamente fino al 2003 (M. Sozzo, 2008). E nella provincia di Buenos Aires si promulgò nel 1998 la legge 12.154 che stabiliva che i “Foros” sulla sicurezza, di quartiere, municipali e dipartimentali, a differen-

ti livelli – il quartiere, la città e il dipartimento – adottassero la medesima procedura; bisogna infine ricordare che in alcune dimensioni locali questi “Foros” funzionano ancora (M. Saín, 2002). Da una diversa prospettiva, nel 1998, la Polizia Federale Argentina promosse nella città di Buenos Aires il conosciuto “Piano Allerta”, una traduzione locale del *Neighbourhood Watch*, in origine sviluppato autonomamente da gruppi di residenti di un medesimo vicinato. Detto “Piano Allerta” rapidamente si è diffuso nella Grande Buenos Aires, molte volte con l’appoggio degli uffici dipartimentali della polizia della provincia di Buenos Aires. Nella provincia di Santa Fe, qualche cosa di estremamente simile fu attivato a partire dal 2003 da parte dell’istituzione poliziale, in modo particolare nelle città di Rosario e Santa Fe, sotto l’appellativo di “Allarmi Comunitari” (M. Sozzo, 2008).

4. Come conclusione: feticismo, scetticismo intellettuale e compromesso politico

Ambedue le versioni di “polizia democratica” nei processi di riforma poliziale in Argentina, tra liberalismo e neoliberalismo, presentano alcuni limiti dal punto di vista etico e politico. Ambedue “feticizzano” un elemento chiave nelle proprie peculiari interpretazioni della “democrazia poliziale”, trasformandole in qualche cosa di “ovvio” e “obiettivo”, quando invece in realtà sono prodotti dell’attività umana e pertanto attraversate da conflitti e lotte che pongono seriamente in pericolo la potenziale forza di “democratizzazione” (K. Marx, 1959, 101-3).

La prima versione dell’idea di “polizia democratica” traspira una sorta di “feticismo del diritto”. Il liberalismo ha immaginato e tuttora immagina la legge come qualche cosa di obiettivo, certo, evidente. E, in via generale, questo non è mai stato e non è. In primo luogo, perché i termini della legge debbono sempre essere interpretati e l’interpretazione è in se stessa un’attività con un certo grado di “creatività” e di “soggettività” – anche quando la pluralità delle letture possibili non sia infinita, come si preoccupava di notare lo stesso Hans Kelsen – e ciò apre la possibilità a ché diversi interpreti postulino distinte forme di intendere l’attività poliziale in relazione ad un medesimo testo normativo e questo conflitto sull’interpretazione di un medesimo testo normativo è un conflitto politico in cui si confrontano e scontrano attori che posseggono gradi diversi di forza. In secondo luogo, i termini legali con rispetto ai compiti e funzioni poliziali sono stati e sono ancora oggi in via generale sufficientemente vaghi ed ambigui da potersi adattare *ex post facto* a qualsiasi attività poliziale realizzata, e in ciò il ruolo della stessa istituzione poliziale nella sua elaborazione – tanto formale come informale – ha avuto molto a che vedere. L’auspicato compito di precisare i termini legali, alla lu-

ce delle esperienze passate, pare che sia e sempre sarà, in una certa misura, insufficiente e produrrà, nella migliore delle ipotesi, una utilità marginale. Più che “applicare la legge” la polizia moderna, fin dalle sue origini, nella sostanza si è sempre adoperata e sempre si adopera a “usare la legge” per dare senso e per giustificare quello che ha fatto e quello che sta facendo nella realtà (M. Neocleous, 2000, 99-106; R. Reiner, 1997, 1008-14; C. Shearing, M. Brogden, 1993, 112-4).

La seconda declinazione dell’idea di “polizia democratica” traspira invece il “feticismo della comunità”. I modelli di “polizia comunitaria” e “polizia orientata alla soluzione dei problemi” impongono un’immagine della “comunità locale” come un’entità esistente nello spazio della città contemporanea, un’insieme di residenti che non solo hanno in comune uno stesso territorio, ma anche un “sentimento di appartenenza” o un «senso di comunità», in quanto fonte di «attitudini, interessi ed identità condivise» (A. Crawford, 1998, 157; G. Hughes, 1998, 105-6). Questa “comunità locale” non è, in verità, qualche cosa di preesistente ai discorsi e alle pratiche di “polizia comunitaria” e di “polizia orientata alla soluzione dei problemi” che fanno appello a questa entità e intentano, in una certa misura, di mobilitare i residenti intorno a questa, per la “produzione della sicurezza” e “lavorando congiuntamente” all’istituzione poliziale. L’insieme dei residenti di un quartiere o di un vicinato in una città contemporanea può conoscere gradi diversi di “omogeneità” in ragione delle molteplici cause di differenziazione sociale – di classe, età, genere, razza ecc. – però mai può pervenire ad una forma unitaria. Sempre l’insieme dei residenti si troverà diviso in forme più o meno estreme e radicali, abbracciando un quantità più o meno rilevante di persone in ragione delle diverse aggregazioni che è possibile identificare. Le visioni che queste diverse aggregazioni hanno – con riferimento ai problemi dei quali si occupa la polizia, delle modalità con le quali quest’ultima deve operare e soprattutto del coinvolgimento attivo dei cittadini – possono essere estremamente differenti fra di loro – in modo particolare quando si è venuto sgretolando il riferimento all’“applicazione della legge” come *mission* fondamentale della polizia. Le pratiche della “polizia comunitaria” e della “polizia orientata alla soluzione dei problemi” in generale si sono palesate essere più problematiche da attivare nei quartieri poveri che in quelli ricchi o benestanti, in ragione del peso nei primi di una sfiducia sociale diffusa nei confronti degli agenti di polizia e nei confronti delle modalità tradizionali di “mantenimento dell’ordine pubblico” con i manganelli, i fermi e la violenza (D. Bayley, C. Shearing, 1996, 595). Però anche in quei quartieri o vicinati la cui composizione, in termini di classe, non è uniforme o meglio, si tratta di residenti di classe media e medio-alta, il “richiamo alla comunità” di questa rappresentazione dell’idea di “polizia democratica” finisce per mobilitare so-

lo certi settori della popolazione più o meno omogenei all'interno dell'insieme dei residenti di quel territorio urbano, e in termini che risultano alla fine abbastanza simili nei diversi contesti culturali (D. Bayley, C. Shearing, 1996, 597). Ed è per questo che nella letteratura di valutazione di questi “appelli alla comunità” si utilizza l'espressione “gruppi difficili da raggiungere” (T. Newburn, 2002, 111) per fare riferimento ai settori persistentemente esclusi da questa “mobilitazione della comunità locale” (omosessuali, prostitute, adolescenti, giovani, poveri ecc.). I settori “mobilizzati” – molte volte attraverso alcuni rappresentanti la cui “rappresentatività” non ha alcun fondamento democratico – sono appunto coloro che si costituiscono nella “comunità locale”, escludendo sistematicamente i “gruppi difficili da raggiungere”. E così operando, essi si adoperano a costruire un’immagine di “chi delinque” come di un “estraneo” rispetto a “noi”, che “invade” la “comunità locale” e contro il quale bisogna “difendersi”, costruendo una “mentalità da fortezza assediata” (A. Crawford, 1998, 262-6).

Per terminare, una breve appendice sul “dover essere”. Di fronte all’alternativa di una strategia di mutazione “regressiva” dell’istituzione poliziale, compromessa fortemente ad una “criminologia dell’altro” e al “populismo punitivo” che tende a rinforzare i profili propri di una politica vincolata con l’autoritarismo come razionalità politica (M. Sozzo, 2005a; 2005b), nel momento presente si pone in termini drammatici la questione di come rispondere a quella provocazione di Pier Paolo Pasolini di quarant’anni fa che abbiamo riportato ad epigrafe al presente lavoro: «a proposito della polizia non si può essere che riformisti» ed “essere riformisti” significa lottare per una “polizia democratica”. È possibile costruire – tanto nei discorsi che nelle prassi – una “polizia democratica” senza cadere nei feticismi che le declinazioni appena descritte comportano? È possibile neutralizzare gli “effetti perversi” che generano tanto il “feticismo del diritto” che il “feticismo della comunità”? E in che misura?

Parrebbe che la “democratizzazione” poliziale non debba essere intesa – nel nostro contesto, specificatamente, ma neppure in alcun altro – come una soluzione definitiva dei mali che affligono quella che la polizia è stata ed è nella modernità. La vocazione “riformista” può solo incarnarsi in azioni di “democratizzazione” che si collocano in campi di forza che presentano dosi consistenti di inerzia e di resistenza al cambiamento. In questi contesti è indispensabile perseguire l’obiettivo realista di minimizzare la sofferenza che l’agire poliziale comporta, producendo alternative che siano sempre aperte ad essere riviste autocriticamente e riflessivamente perché capaci di mettere in guardia nei confronti dei propri potenziali “effetti perversi”. Sono più di quindici anni da quando Stanley Cohen prospettava in un saggio molto significativo, il dilemma insito nella relazione, in tema di criminalità e control-

lo della criminalità, tra “l’impegno politico” – che ci spinge ad agire – e lo “scetticismo intellettuale” che ci costringe a dubitare nel momento stesso in cui cogliamo gli effetti perversi insiti nell’agire stesso. Egli affermava: «quegli due mondi stanno in perenne divorzio... Tutto quello che possiamo fare è di affidarci alla migliore guida per ciascuno, per meglio resistere alla tensione che si instaura tra questi. In definitiva, le uniche guide che possediamo sono: primo, il nostro senso di giustizia sociale e, secondo, tutto il tempo che abbiamo nella ventiquattro ore giornaliere» (S. Cohen, 1994, 28).

Riferimenti bibliografici

- BARRY Andrew, OSBORNE Thomas, ROSE Nikolas (1996), *Introduction*, in BARRY Andrew, OSBORNE Thomas, ROSE Nikolas, a cura di, *Foucault and Political Reason. Liberalism, Neoliberalism and Rationalities of Government*, UCL Press, London, pp. 1-17.
- BAYLEY David, SHEARING Clifford (1996), *The Future of Policing*, in “Law and Society Review”, xxx, 3, pp. 585-606.
- BAYLEY David, SKOLNICK Jerome (2002), *Policamento Comunitário*, Ed. USP, São Paulo.
- BURCHELL Graham (1991), *Peculiar Interest: Civil Society and Governing “The System of Natural Liberty”*, in BURCHELL Graham, GORDON Colin, MILLER Peter, a cura di, *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, pp. 119-50.
- BURCHELL Graham (1996), *Liberal Government and Techniques of the Self*, in BARRY Andrew, OSBORNE Thomas, ROSE Nikolas, a cura di, *Foucault and Political Reason. Liberalism, Neoliberalism and Rationalities of Government*, UCL Press, London, 1996, pp. 19-36.
- COHEN Stanley (1994), *Escepticismo intelectual y compromiso político: la criminología radical*, in “Delito y Sociedad”, 4-5, pp. 3-31.
- CRAWFORD Adam (1998), *Crime Prevention and Community Safety. Politics, Policies and Practices*, Longman, Harlow.
- DEAN Mitchell (1999), *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*, Sage, London.
- DEAN Mitchell (2002), *Liberal Government and Authoritarianism*, in “Economy and Society”, 31, 1, pp. 37-61.
- DE MARINIS Pablo (1999), *Gobierno, Gubernamentalidad, Foucault y los Anglofoucaultianos (Un Ensayo sobre la Racionalidad Política del Neoliberalismo)*, in GARCÍA Selgas, RAMOS Fernando, RAMÓN Torre, a cura di, *Retos actuales de la teoría social: Globalidad, Reflexividad y Riesgo*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, pp. 73-103.
- FOUCAULT Michel (1997a), *Security, Territory and Population*, in FOUCAULT Michel, *Ethics, Subjectivity and Truth. Essential Works of Foucault, 1954-1984*, vol. 1, The New Press, New York, pp. 67-71.
- FOUCAULT Michel (1997b), *Nacimiento de la biopolítica*, in “Archipiélago”, xxx, pp. 119-24.
- GARCÍA MÉNDEZ Emilio (1987), *Autoritarismo y Control Social: Argentina, Uruguay, Chile*, Hammurabi, Buenos Aires.
- GARLAND David (2005), *La cultura del control*, Gedisa, Barcelona.
- GILLING Daniel (1997), *Crime Prevention. Theory, Policy and Politics*, UCL Press, London.
- GONZÁLEZ Gustavo (2005), *Las Reformas Policiales en la Argentina: Hablando de las Estatuas de Naipaul*, in BAYLEY John, DAMMERT Lucia, a cura di, *Seguridad y Reformas Policiales en las Américas. Experiencias y Desafíos*, Siglo xxi, México, pp. 58-79.

- GORDON Colin (1991), *Governmental Rationality: An Introduction*, in BURCHELL Graham, GORDON Colin, MILLER Peter, a cura di, *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, pp. 1-51.
- HINDESS Barry (1996), *Liberalism, Socialism and Democracy: Variations on a Governmental Theme*, in BARRY Andrew, OSBORNE Thomas, ROSE Nikolas, a cura di, *Foucault and Political Reason. Liberalism, Neoliberalism and Rationalities of Government*, UCL Press, London, pp. 65-80.
- HUGHES Gordon (1998), *Understanding Crime Prevention*, Open University Press, Buckingham.
- KELSEN Hans (1929), *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, trad. it. *Democrazia e cultura*, il Mulino, Bologna 1955.
- MARX Karl (1959), *Das Kapital*, Dietz Verlag, Berlin, trad. cast. *El capital*, Akal, Madrid, 1996.
- MONJARDET Dominique (2003), *O que faz a polícia*, Ed. USP, São Paulo.
- MOORE Mark Harrison (2003), *Policimento comunitário e polícia mentó para a solução de problemas*, in TONRY Michael, MORRIS Norval, a cura di, *Policimento moderno*, Ed. USP, São Paulo, pp. 115-176.
- NEOCLEOUS Mark (2000), *The Fabrication of Social Order*, Pluto Press, London.
- NEWBURN Tim (2002), *Community Safety and Policing: Some Implications of the Crime and Disorder Act 1998*, in HUGHES Gordon, McLAUGHLIN Eugene, MUNCIE John, *Crime Prevention and Community Safety: New Directions*, Sage, London, pp. 102-22.
- O'MALLEY Pat (1992), *Risk, Power and Crime Prevention*, in "Economy and Society", xxi, 3, pp. 252-75.
- O'MALLEY Pat (1996), *Risk and Responsibility*, in BARRY Andrew, OSBORNE Thomas, ROSE Nikolas, a cura di, *Foucault and Political Reason. Liberalism, Neoliberalism and Rationalities of Government*, UCL Press, London, pp. 189-207.
- O'MALLEY Pat (1997), *Policing, Politics and Postmodernity*, in "Social and Legal Studies", vi, 3, pp. 362-81.
- O'MALLEY Pat (2001), *Risk, Crime and Prudentialism Revisited*, in STENSON Kevin, SULLIVAN Robert P., a cura di, *Crime, Risk and Justice*, Willan Publishing, Devon, pp. 89-103.
- PALMIERI Gustavo (1999), *Reformas en las Instituciones policiales*, in CELS, *Informe Derechos humanos en la Argentina 1998*, Siglo xxi, Buenos Aires, pp. 149-63.
- PALMIERI Gustavo, FILIPPINI Leonardo, HERNAN Thomas (2002), *La reforma policial en Provincia de Buenos Aires*, Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires.
- REINER Robert (1997), *Policing and the Police*, in REINER Robert, MORGAN Rod, MAGUIRE Mike, a cura di, *The Oxford Handbook of Criminology*, Oup, Oxford, pp. 997-1050.
- REISS Albert Jr. (2003), *Organização da Policia no Seculo xx*, in TONRY Michael, MORRIS Norval, a cura di, *Policimento moderno*, Ed. USP, São Paulo, pp. 65-114.
- ROSE Nikolas (1996), *Governing "Advanced" Liberal Democracies*, in BARRY Andrew, OSBORNE Thomas, ROSE Nikolas, a cura di, *Foucault and Political Reason. Liberalism, Neoliberalism and Rationalities of Government*, UCL Press, London, pp. 37-64.
- ROSE Nikolas (1999), *The Powers of Freedom*, Cambridge University Press, Cambridge.
- ROSE Nikolas, MILLER Peter (1990), *Governing Economic Life*, in "Economy and Society", 19, 1, pp. 1-31.
- ROSE Nikolas, MILLER Peter (1992), *Political Power beyond the State: Problematics of Government*, in "British Journal of Sociology", xlII, 2, pp. 173-205.
- ROSENBAUM Denis, LÚRIGIO Arthur J., DAVIS Robert C. (1998), *The Prevention of Crime. Social and Situational Strategies*, West/Wadsworth, Scarabourgh.

- SAÍN Marcelo (1998), *La reforma policial en la provincia de Buenos Aires*, in CELS, *Seminario: Las reformas policiales en Argentina*, Buenos Aires.
- SAÍN Marcelo (2002), *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial in la Argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- SHEARING Clifford (2003), *A relação entre policiamento público e policiamento privado*, in TONRY Michael, MORRIS Norval, a cura di, *Policimento moderno*, Ed. USP, São Paulo, pp. 427-62.
- SHEARING Clifford, BROGDEN Mike (1993), *Policing for a New South Africa*, Routledge, London.
- SHEARING Clifford, O'MALLEY Pat, WERIR Lorna (1997), *Governmentality, criticism, politics*, in "Economy and Society", xxi, 4, pp. 501-17.
- SHEARING Clifford, WOOD Jennifer (1997), *Toward Democratic Policing: Rethinking Strategies of Transformation*, in "National Institute of Justice: Policing in Emerging Democracies", Washington, pp. 29-38.
- SOZZO Máximo (2002), *Pintando con números. Fuentes estadísticas de conocimiento y gobierno democrático de la cuestión criminal en la Argentina*, in "Anuario de Ejecución Penal", 1, 1, pp. 85-138.
- SOZZO Máximo (2004a), *¿Contando el delito? Análisis crítico y comparativo de las encuestas de victimización en la Argentina*, in "Cartapacio Revista de la Escuela Superior de Derecho", Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 5, www.cartapacio.org.ar//
- SOZZO Máximo (2004b), *Institución policial y prevención del delito en Argentina. Apuntes para una Historia del Presente*, in PEGORARO Juan S., MUÑAGORRI Ignacio, *La Relación Seguridad/Inseguridad en los centros urbanos de América Latina y Europa*, Dykinson, Madrid, pp. 275-313.
- SOZZO Máximo (2005a), *Metamorfosis de los discursos y las prácticas sobre la seguridad urbana en la Argentina*, in BAYLEY John, DAMMERT Lucia, a cura di, *Seguridad y Reformas Policiales en las Américas. Experiencias y Desafíos*, Siglo xxi, México (DF), pp. 39-57.
- SOZZO Máximo (2005b), *Policia, Violencia y Democracia. Ensayos sociológicos*, UNL Ediciones, Santa Fe.
- SOZZO Máximo (2008), *Cultural Travels and Crime Prevention*, in MELOSSI Dario, SPARKS Richard, SOZZO Máximo, a cura di, *The Travels of the Criminal Question. Cultural Embeddedness and Diffusion*, Hart, Oxford (di prossima pubblicazione).
- STENSON Kevin (1993), *Community Policing as a Governmental Technology*, in "Economy and Society", xxii, 3, pp. 373-89.
- TISCORNIA Sofía (2000), *Violencia Policial, Derechos Humanos y Reforma Policial*, in "Delito y Sociedad", xiv, pp. 9-20.
- TISCORNIA Sofía, OLIVEIRA Alicia (1998), *Estructura y Prácticas de las Policias en la Argentina. Las Redes de la Ilegalidad*, in FRUHLING Hugo, a cura di, *Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior*, CED, Santiago de Chile, pp. 157-74.
- VALVERDE Mariana, LEVI Ron, SHEARING Clifford, CONDON Mary, O'MALLEY Pat (1999), *Democracy in Governance: A Socio-Legal Framework*, Report to the Law Commission of Canada on Law and Governance Relationships, Toronto.
- WEBER Max (1922), *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehen Soziologie*, J. C. B. Mohr, Tübingen, trad. cast. *Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México 1996.
- YOUNG Jock (1999), *The Exclusive Society*, Sage, London.