



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

Dipartimento
Scienze Giuridiche ed Economiche

UnitelaSapienza
Università degli Studi di Roma

Corso di Laurea triennale
Scienze dell'Amministrazione
E della Sicurezza

Tesi di Laurea in

Criminologia

LA TEORIA DELLE FINESTRE ROTTE.
Dalla New York di Rudolph Giuliani
Al dibattito politico sociale sulla
sicurezza

Relatore

Chiarissimo Prof. Stefano Anastasia

Candidato

Massimo Maiolino

A.A. 2020/2021

Codice ISBN: 9791281687073



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

Indice

Introduzione	3
--------------	---

Capitolo primo

Broken Windows

1. Bronx vs. Palo Alto: l'esperimento di Philip Zimbardo	7
2. Broken Windows: l'articolo	9
2.1. Gli autori	9
2.2. Le "pattuglie a piedi"	10
2.3. Il disordine e la paura	11
2.4. Il ruolo delle forze di polizia	12
3. Broken Windows: la teoria	16
3.1. Il contesto	16
3.2. La spirale del disordine	18
3.3. I presupposti scientifici e culturali	21

Capitolo secondo

La "Tolleranza zero"

1. L'era Giuliani	25
1.1. Le elezioni del 1993	25
1.2. La "Grande Mela" nella morsa del crimine	26
1.3. Il nuovo corso del New York Police Department	28
2. Teoria delle Finestre rotte e Tolleranza zero: un Rapporto controverso	32
3. La "Tolleranza zero" e le politiche di contrasto alla criminalità in Europa	35



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

Capitolo terzo

La Teoria delle Finestre Rotte nelle politiche di sicurezza urbana in Italia

1. La curva della criminalità	41
1.1. Criminalità reale	41
1.2.e criminalità “percepita”	45
2. L’ordine pubblico e il dibattito sulla sicurezza	51
2.1. Gli anni Settanta	51
2.2. Gli anni Ottanta	56
2.3. Dagli anni Novanta in poi	59
3. Le nuove strategie di prevenzione e sicurezza urbana	67
3.1. Sicurezza ed Enti Locali	67
3.2. Alcuni tipi di ordinanze sindacali	70
3.3. Il Decreto-legge 172/2008	77

Capitolo quarto

Le critiche alla Teoria delle Finestre Rotte

1. Il dibattito sull’efficacia della “Tolleranza zero”	80
1.1. Studi e teorie sulla diminuzione della criminalità	81
1.2. Violazioni e abusi nella “Zero Tolerance”	86
2. La ricerca sui “quartieri di Baltimora”	89
3. La teoria dell’efficacia collettiva: un’alternativa alla “Broken Windows Theory”?	92
4. Altre critiche alla “Broken Windows Theory”	94
5. L’esperimento di Groningen	97

Conclusioni 100

Bibliografia 110

Sitografia 111



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

Introduzione

“Se la finestra di un edificio viene infranta e non è riparata, le finestre rimanenti saranno presto rotte”¹. È l’assunto attorno al quale ruota la “Teoria delle finestre rotte”, elaborata nel 1982 dagli studiosi statunitensi George L. Kelling e James Q. Wilson in un articolo pubblicato sulla rivista “The Atlantic Monthly”. Da ciò deriva la necessità di contrastare sul nascere ogni comportamento contrario alle normali regole del “vivere civile”, ogni condotta che crea disordine, che tende, cioè, a “violare le regole stabilite da una comunità per l’utilizzo di uno spazio o di un bene comune”². A quarant’anni dalla pubblicazione dell’articolo, non si può non rilevare come la Teoria delle Finestre Rotte abbia giocato un ruolo di primo piano nel dibattito sulla sicurezza pubblica sviluppatosi negli ultimi decenni.

Il problema della sicurezza urbana e della sua percezione presso l’opinione pubblica si è imposto nel dibattito politico e sociale con una forza tanto dirompente da condizionare spesso le competizioni elettorali, negli Stati Uniti come in Europa e, in genere, in tutto il mondo occidentale. In tale contesto ben si comprende come le forze politiche, ma anche tutti i soggetti che ruotano attorno al “business” della sicurezza, abbiano sempre avuto interesse a gestire, diffondere e, sovente, manipolare i dati sulla criminalità in modo da condizionare i cittadini sia nelle scelte politiche che nei comportamenti.

Se da un lato il clamore mediatico suscitato dai fatti di cronaca è stato amplificato allo scopo di promuovere l’applicazione di misure preventive e repressive sempre più severe, dall’altro si è cercato di sottolineare come dal senso di insicurezza dei cittadini possa scaturire l’adozione di provvedimenti iniqui e sfavorevoli alle categorie più svantaggiate della popolazione.

Ad esempio, rifacendosi alla realtà italiana, non si può dimenticare come le ultime competizioni elettorali siano state caratterizzate dalla pressione di buona parte dei mass-media che hanno

¹ Kelling G. L. e Wilson J. Q. , *The police and neighborhood safety*, in The Atlantic Monthly, marzo 1982

² Canepele S., *La tolleranza zero: tra palco e realtà*, FrancoAngeli editore, Milano 2009, ebook



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

spesso insistito su temi come l'immigrazione clandestina e i crimini posti in essere da nomadi (soprattutto di etnia rom) e da extracomunitari. Sovente i principali telegiornali si aprivano con fatti di cronaca nera e alle promesse di politiche più severe e incisive sul versante penale, si alternavano gli appelli ad evitare che la "sete" di legalità sfociasse nella più cieca intolleranza.

Uno dei principali punti di riferimento per i sostenitori di strategie rigorose e intransigenti in tema di ordine e sicurezza pubblica è costituito dall'esperienza vissuta dalla città di New York durante i mandati del sindaco Rudolph Giuliani (dal 1994 al 2001).

All'insegna della politica denominata "Tolleranza Zero", la strategia anti-crimine realizzata da Giuliani e dal suo staff prevedeva una forte azione repressiva dei reati minori (come l'elusione del pagamento del biglietto per i convogli metropolitani e l'imbrattamento di edifici pubblici). Non va tuttavia dimenticato che, parallelamente, fu realizzata un'incisiva riforma del distretto di polizia newyorkese che non si limitò all'ampliamento degli organici e al ricambio dei quadri dirigenziali, ma introdusse un nuovo sistema di raccolta, elaborazione ed utilizzo dei dati: il cosiddetto "Compstat".

I punti di contatto con la teoria di Kelling e Wilson erano piuttosto evidenti: poiché dal disordine e dal degrado può derivare un aumento della delinquenza, contrastare i comportamenti incivili equivale a prevenire forme più gravi di criminalità.

Nonostante l'evidente e significativa diminuzione dei reati registrata nella città di New York durante il mandato di Rudolph Giuliani, la politica di "Tolleranza Zero" fu giudicata molto severamente da politici, osservatori e da una considerevole parte del mondo accademico. Il Dipartimento di Polizia fu accusato di abusi e violazioni dei diritti umani. Molti arresti vennero giudicati illegittimi, così come furono ritenute spropositate le sanzioni applicate a fronte di trasgressioni "minori". Fu anche negata l'esistenza di un nesso diretto di causalità tra la diminuzione dei reati e le misure poste in essere da Giuliani e dai suoi collaboratori.

Il dibattito, incentrato soprattutto sulle politiche di "Tolleranza Zero" (che ormai avevano varcato i confini newyorkesi affermandosi in altri Stati americani ed europei), ha coinvolto



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

inevitabilmente anche la Teoria delle Finestre Rotte. Le idee di Kelling e Wilson sono state oggetto di critiche anche molto dure. I due studiosi sono stati accusati di aver adottato un approccio superficiale, di aver fornito una soluzione troppo semplice ad un fenomeno complesso e variegato come la criminalità, di aver fornito un modello mirante a colpire esclusivamente le categorie più deboli e svantaggiate (come poveri, tossicodipendenti e minoranze etniche).

Le *policies* messe in atto da Rudolph Giuliani e dal New York Police Department erano caratterizzate sicuramente da un approccio molto aggressivo nei confronti non solo della criminalità violenta ma anche di quella più “spicciola”, composta da ladruncoli, alcolizzati o bulletti di periferia e ciò ha inevitabilmente sollevato obiezioni e perplessità spesso però condizionate dai temi del dibattito politico e dai cosiddetti “steccati ideologici”.

Non solo era nota la vicinanza agli ambienti “repubblicani” di Wilson e Kelling, ma va sottolineato anche che quest’ultimo era stato collaboratore e consulente di William Bratton, l’uomo a cui Giuliani aveva affidato il comando della polizia newyorkese, il che può aver giocato un ruolo nella identificazione, a volte forzata e strumentale, tra “Broken Windows Theory” e “Zero Tolerance”. Nondimeno, la Teoria delle Finestre Rotte ha continuato a contare su un nutrito numero di estimatori, restando tuttora un punto di riferimento costante ogni volta che l’attenzione si sposta sui problemi collegati al disordine urbano e all’insicurezza. L’articolo pubblicato nel marzo del 1982 sulle pagine dell’Atlantic Monthly risulta ancora oggi uno dei saggi criminologici più noti e letti nelle aule universitarie. Esso è considerato, negli ambienti delle Forze dell’Ordine, come la “Bibbia della polizia”, in quanto molti poliziotti ritengono che vi si trovino sintetizzate alcune delle conclusioni a cui sono giunti durante la loro esperienza professionale³.

Il presente lavoro si propone di offrire un quadro d’insieme della Teoria evidenziando i punti salienti dell’articolo pubblicato da Wilson e Kelling nel 1982 e cercando di individuarne i principali presupposti scientifici e culturali.

³ Barbagli M. (a cura di), *Perché è diminuita la criminalità negli Stati Uniti?*, Edizioni “il Mulino”, Italia 2000, pag. 35



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

Verranno quindi passate in rassegna le politiche di ordine pubblico che si sono ispirate alla “Broken Windows Theory”, partendo dall’attività del New York Police Department negli anni Novanta e proseguendo con le *policies* europee (nello specifico: in Spagna, Francia, Olanda e Regno Unito).

Uno spazio a parte è stato dedicato alle politiche di ordine pubblico adottate in Italia e alle quali, spesso impropriamente, è stata associata la locuzione “Tolleranza zero”. Si è provveduto innanzitutto a tracciare un “excursus” che abbraccia quasi 50 anni di storia nazionale e che parte dagli anni della contestazione e della violenza politica, per arrivare alle “ordinanze sindacali” introdotte dalla legge 125/2008. Tali ordinanze consistevano in provvedimenti adottati prevalentemente allo scopo di porre rimedio a situazioni di degrado o a comportamenti “incivili” e che tanto hanno fatto discutere, anche sotto il profilo della loro legittimità costituzionale (vedi al riguardo la sentenza della Corte Costituzionale n. 115 del 2011).

La successiva descrizione delle principali critiche alla Teoria delle Finestre Rotte costituisce da premessa per giungere a quello che è uno degli obiettivi principali del presente lavoro, cioè concentrare l’attenzione sulla confusione che spesso è stata fatta tra “Zero Tolerance” e “Broken Windows Theory” e che, in sostanza, ha probabilmente impedito a molti osservatori di identificare i reali contenuti di quest’ultima, che continua ad esercitare una forte e trasversale suggestione nell’opinione pubblica.



Capitolo primo

Broken Windows

1. Bronx vs. Palo Alto: l'esperimento di Philip Zimbardo

Prima di esaminare nel dettaglio la Teoria delle Finestre Rotte, sarà utile fare un salto indietro nel tempo di altri tredici anni per soffermarsi sull'esperimento condotto nel 1969 dallo psicologo statunitense Philip Zimbardo, docente presso l'Università di Stanford, che costituisce, a ben vedere, l'unico riferimento scientifico espressamente citato nell'articolo di Wilson e Kelling.

Zimbardo costituisce una figura di primo piano nel panorama accademico statunitense e mondiale e ha legato la sua fama soprattutto ad un esperimento realizzato nel 1971 il cui obiettivo era di dimostrare il cosiddetto "*Effetto Lucifero*", in base al quale le persone possono sviluppare comportamenti violenti a causa delle situazioni in cui si trovano ad operare⁴.

Due anni prima, nell'ambito degli studi che stava conducendo sulla "deindividuation", Zimbardo aveva voluto realizzare un singolare test. Vennero deliberatamente abbandonate per strada due vetture identiche, una nel Bronx (celebre quartiere newyorkese, costantemente al centro della cronaca per il degrado in cui versa e per l'alta concentrazione di criminalità) e l'altra a Palo Alto (tranquilla e benestante città californiana). Su entrambe le auto vennero rimosse targhe e cofano per accentuare la sensazione di abbandono.

Dopo appena dieci minuti, la prima cominciò ad essere depredata della batteria e del radiatore, ad opera di un'intera famiglia.

Nell'arco di 26 ore furono asportate tutte le parti che potevano essere vendute o riutilizzate. Successivamente, ebbe inizio la fase della distruzione vera e propria, fin quando della vettura non

⁴ Zimbardo selezionò 24 studenti universitari dividendoli tra "guardie" e "prigionieri", trasferendoli nel seminterrato dell'Università di Stanford che divenne così una finta prigione. Coloro che impersonavano il ruolo di guardie cominciarono ben presto ad assumere comportamenti violenti, tanto che l'esperimento dovette essere interrotto prima del previsto.



rimase che un'inutile carcassa di metallo. Curiosamente, la vandalizzazione era stata perpetrata prevalentemente nelle ore diurne ed aveva visto, come protagonisti principali, adulti di razza bianca e ben vestiti.

L'auto abbandonata a Palo Alto, invece, non subì alcun danno per una settimana, fino a quando Zimbardo in persona, aiutato da due studenti, decise di rompere gli indugi e iniziare egli stesso l'opera di distruzione, sfondando il parabrezza con un bastone. Dopo qualche momento di esitazione, gli altri studenti che avevano assistito alla scena cominciarono anch'essi ad accanirsi sulla vettura fin quando non la ribaltarono completamente, in un crescendo di violenta esaltazione. Nottetempo, dei giovani percossero così intensamente la carcassa da provocare le proteste dei residenti⁵.

La conclusione a cui giunse Zimbardo fu che nel Bronx il vandalismo era stato facilitato dal sentimento di "anonimato" che è frequentemente riscontrabile in certi quartieri delle grandi metropoli. Laddove invece l'anonimato non rappresenta una costante della vita quotidiana, affinché si verificino degli atti di particolare inciviltà, come una vandalizzazione, è necessario che sussistano fattori specifici, come il buio o la presenza di un nutrito numero di persone. Ciò spiegava perché a Palo Alto la distruzione della macchina si era attivata solo in un secondo tempo, favorita dal gesto iniziale dello psicologo e dalla compresenza sul posto di molti individui.

Kelling e Wilson lessero negli esiti dell'esperimento la conferma che, quando il disordine e il degrado prevalgono, si sviluppa la convinzione che determinati comportamenti resteranno impuniti. Convinzione che aveva animato i distruttori dell'auto nel Bronx, quartiere nel quale fatti del genere costituiscono la norma (Zimbardo aveva addirittura narrato l'aneddoto di un carrarmato lasciato temporaneamente in strada per un'avaria e rapidamente saccheggiato). Quanto invece era accaduto a Palo Alto testimoniava che nessun luogo può essere considerato immune da atti di inciviltà quando il senso del rispetto per la proprietà altrui e per le normali regole del vivere civile vengono "neutralizzati" da comportamenti di segno opposto.

⁵ Zimbardo P. G., *The Human Choice: Individuation, Reason, and Order versus Deindividuation, Impulse, and Chaos*, in *Nebraska symposium on motivation*, 1970 (pag. 287-293), disponibile su <https://stacks.stanford.edu>



2. Broken Windows: l'articolo

2.1 Gli autori

Quando nel marzo del 1982 l'articolo *"Broken Windows. The police and neighborhood safety"*, (Finestre rotte. La polizia e la sicurezza del quartiere) fu pubblicato sulla prestigiosa e ultracentenaria rivista *"The Atlantic Monthly"*, James Quinn Wilson era molto noto nel mondo accademico. Non solo insegnava da oltre vent'anni all'Università di Harvard, ma aveva già ricoperto delle importanti cariche pubbliche. Infatti, era stato presidente della *"White House Task Force on Crime"* e della Commissione nazionale consultiva per la prevenzione dell'abuso di droghe, facendosi notare per le sue posizioni intransigenti e proibizionistiche in materia di sostanze stupefacenti il cui utilizzo egli definiva, senza mezzi termini, *"immorale"*.

Nel 1975 Wilson aveva legato il suo nome alla *"teoria dell'interdizione"*, basata sul principio per cui, laddove l'applicazione di lunghe pene detentive costituisce la norma, si registra una contrazione del crimine in quanto i recidivi permangono in carcere per più tempo e sono perciò *"interdetti"* alla commissione di altri reati.

In seguito, Wilson avrebbe ricoperto altri incarichi di rilievo, entrando a far parte, tra l'altro, del Consiglio di Consulenza del Presidente sullo spionaggio esterno e diventando il primo presidente dell'Associazione americana di Scienze Politiche.

George L. Kelling, dopo aver svolto la professione di assistente sociale ed essersi occupato di giovani problematici, cominciò negli anni '70 a studiare le attività delle forze dell'ordine e le forme di lotta alla criminalità. Le sue ricerche consistevano spesso nel seguire da vicino le forze di polizia durante le loro azioni di prevenzione e repressione del crimine. Conobbe Wilson mentre era borsista presso l'Università di Harvard e dal loro incontro nacque il sodalizio che condusse all'elaborazione della tesi e alla sua divulgazione attraverso le pagine dell'*Atlantic Monthly*. Successivamente, fece parte dello Staff del sindaco Rudolph Giuliani.



Nel 1996, insieme alla moglie Catherine M. Coles, Kelling scrisse “Fixing Broken Windows” in cui, sostanzialmente, difende la teoria delle finestre rotte dalle critiche esponendo i risultati ottenuti mediante l’applicazione dei principi in essa espressi.

2.2 Le “pattuglie a piedi”

L’articolo si apre con la descrizione di un progetto realizzato a metà degli anni ’70 nello Stato del New Jersey. Esso prevedeva l’istituzione di servizi di pattugliamento a piedi da parte delle forze di polizia. Mentre i fautori del programma ritenevano che ciò avrebbe contribuito a ridurre la criminalità, funzionari e agenti di polizia si mostrarono inizialmente scettici in quanto giudicavano il servizio a piedi degradante e demotivante, tant’è vero che veniva usato spesso come forma di sanzione disciplinare.

Dopo cinque anni, un report di valutazione che aveva riguardato in modo particolare la città di Newark, svelò che i tassi di criminalità non erano affatto diminuiti durante la sperimentazione della nuova strategia di mantenimento dell’ordine pubblico. Emerse, tuttavia, un elemento alquanto sorprendente: nonostante non si fosse verificata l’auspicata diminuzione dei delitti, i residenti si sentivano più sicuri, tanto da adottare un numero di precauzioni minore rispetto al passato.

Secondo gli autori, tale percezione era attribuibile al fatto che gli abitanti avvertivano una maggiore vicinanza degli agenti a piedi rispetto a quelli “motorizzati” e sapevano che questi sarebbero prontamente intervenuti se qualcuno avesse cercato di arrecare loro fastidio. Evidentemente essi, più che dai crimini gravi, si sentivano minacciati dalle inciviltà, cioè da quei comportamenti che influenzano negativamente la qualità della vita in quanto incidono sulla quotidianità.

Potremo dire che la prospettiva di essere vittima di una rapina o di un’aggressione violenta, pur restando una forte causa di preoccupazione, veniva considerata più remota rispetto al rischio di essere molestati da uno squilibrato o da un ubriaco. In tal senso, la presenza di poliziotti che



presidiano le strade a diretto contatto con la gente costituiva senz'altro un elemento rassicurante. Kelling e Wilson sottolineano anche un altro aspetto positivo del programma: il miglioramento delle relazioni tra i residenti e le forze dell'ordine e il conseguente accrescimento dell'autostima nei poliziotti, che sentendosi più considerati e benvoluti, ricavano una maggiore gratificazione per il compito svolto.

In definitiva, in questa prima parte dell'articolo, descrivendo i benefici effetti apportati dal servizio di pattugliamento a piedi, si sottolinea come la percezione di insicurezza di una comunità dipenda non soltanto dall'incidenza del crimine violento, ma anche (e soprattutto) da quei comportamenti che, pur non costituendo illecito penale o reato grave, contribuiscono in maniera determinante al degrado e al disordine nel territorio.

2.3 Il disordine e la paura

Kelling e Wilson proseguono sostenendo che il proliferare di comportamenti incivili alimenta una spirale di eventi che, partendo dall'abbandono e dal degrado, possono assumere la forma di reati gravi, come aggressioni e rapine. I residenti verranno indotti a trascorrere sempre più tempo al sicuro, nelle loro case, limitando la permanenza nelle strade soltanto allo stretto indispensabile. Ciò (sempre secondo gli autori) renderà il territorio facile preda dei criminali, anche perché le persone tenderanno a disinteressarsi sempre più di quanto accade attorno a loro.

Esiste una profonda relazione tra il disordine e la paura. Per spiegare questo legame vengono citati i risultati di alcune indagini svolte in importanti città americane come Baltimora e Boston. In quest'ultima, in particolare, gli intervistati che avevano dichiarato di sentirsi maggiormente insicuri vivevano in quartieri nei quali vigevano il degrado e l'inciviltà, ma che tuttavia non presentavano la più elevata incidenza di reati.

Volendo sintetizzare il processo descritto da Kelling e Wilson, possiamo osservare che esso risponde ad uno schema molto lineare:

1. il mancato controllo dei comportamenti incivili innalza il livello di degrado dell'ambiente;



2. al degrado segue l'abbandono, ciò esercita un'influenza negativa sui residenti che si convincono di non vivere più in un ambiente sicuro;
3. i residenti tendono a ritirarsi sempre più dal territorio, lasciando via libera a balordi e malviventi di vario tipo, che cominceranno ad imporre la loro legge nelle strade;
4. le persone che ne avranno la possibilità andranno ad abitare altrove, formalizzando così l'inizio della "morte di una comunità".

In sostanza, la dinamica che si viene a creare risponde quasi fedelmente al modello prospettato nel 1972 da Goffman: *"quando un individuo trova persone che in sua presenza agiscono in modo inappropriato o appaiono fuori luogo, può interpretarlo nel senso che sebbene questa peculiarità di per sé non sia una minaccia, tuttavia, potrebbe diventarlo: chi si comporta in modo peculiare per certi aspetti, potrà essere peculiare anche da altri punti di vista"*.

A ciò deve aggiungersi un'ulteriore conseguenza che riguarda il rapporto tra i residenti e le forze dell'ordine. Si svilupperà un sentimento di sfiducia reciproca. I primi, non sentendosi più adeguatamente tutelati, finiranno per rinunciare a rivolgersi alla polizia pensando che questa ormai abbia fallito nel suo compito di tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza delle persone. La polizia, dal canto suo, diffiderà dei cittadini considerandoli, in qualche modo, tutti corresponsabili delle gravi condizioni in cui versa il quartiere.

2.4 Il ruolo delle forze di polizia

Kelling e Wilson cominciano poi a trattare del ruolo della polizia, sottolineando come, sin dalla nascita della nazione, il suo compito principale fosse stato quello di preservare l'ordine da qualsiasi tipo di minaccia, sia umana che naturale, mentre l'effettuazione delle indagini per scoprire l'autore di un crimine veniva considerato prevalentemente come un "affare privato".

Col tempo, il raggio d'azione delle forze di polizia si è sempre più spostato verso l'ambito investigativo. Secondo gli autori ciò avrebbe portato ad una netta separazione tra la funzione di prevenzione del crimine e quella di mantenimento dell'ordine, a discapito di quest'ultimo.



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

Viene così ribadita l'importanza di ricorrere al servizio di pattuglia a piedi come efficace forma di prevenzione. Il finestrino di un'auto spesso viene percepito come una barriera tra il tutore della legge e il cittadino. Viceversa, un poliziotto che perlustra a piedi la sua zona di competenza viene avvicinato più volentieri dalle persone, non solo per rivolgere una lamentela o chiedere qualche forma di intervento, ma anche solo per costruire una base di conoscenza reciproca, che costituisce il primo passo per l'instaurazione di un rapporto di collaborazione. Inoltre, avvicinarsi ad un'auto della polizia e appoggiarsi al vetro per parlare con l'agente, in alcuni quartieri verrebbe considerato come un comportamento già di per sé sufficiente a etichettare il suo autore come una "spia".

Diverso è il discorso, invece, se l'agente viene avvicinato mentre sta camminando. La tipologia di approccio, essendo più discreta e anonima, potremo dire "naturale", non lascia trapelare la natura del colloquio, che potrebbe riguardare anche una semplice chiacchierata o una banale richiesta di indicazioni stradali.

Ma quale dovrebbe essere la funzione principale della polizia nell'azione di mantenimento dell'ordine pubblico? Essa dovrebbe soprattutto *"rafforzare i meccanismi di controllo informale della comunità"*⁶, dovrebbe cioè agire in funzione del raggiungimento degli obiettivi di ordine e sicurezza a cui aspirano i cittadini. Anche se ciò dovesse tradursi nel semplice allontanamento di una persona molesta, in quanto il fatto che questa non stia commettendo alcun reato specifico non esclude che stia pregiudicando l'ordine del quartiere.

Per Kelling e Wilson, in definitiva, il mantenimento dell'ordine del quartiere deve essere perseguito consentendo alle forze di polizia di poter intervenire anche se non si è in presenza di comportamenti previsti dalla legge come reati. I poliziotti devono poter avere la possibilità di allontanare le persone che con il proprio contegno causino disordine o, in qualche modo, molestino i residenti (come un mendicante troppo insistente o lavavetri aggressivi ai semafori).

⁶ Kelling G. L. e Wilson J. Q. , *The police and neighborhood safety*, in *The Atlantic Monthly*, marzo 1982



Gli autori sostengono che *“Arrestare un ubriacone e un vagabondo che non hanno fatto del male a nessuno può sembrare un atto ingiusto, e in un certo senso lo è. Ma non far nulla rispetto a venti ubriachi o cento vagabondi può condurre alla rovina di una comunità intera”*⁷. L'applicazione di una regola, se riveste un senso nel caso in cui viene applicata per il caso specifico, può risultare dannosa quando invece diviene precetto di carattere generale, in quanto *“non tiene conto della relazione esistente tra una finestra rotta abbandonata e mille altre finestre rotte”*.⁸

A un certo punto dell'articolo, appare interessante il riferimento al rischio che l'azione delle forze di polizia possa degenerare in forme di discriminazione etnica.

Gli autori sembrano ammettere che questa possibilità esista, soprattutto laddove la maggioranza della popolazione sia costituita da elementi di razza bianca e i crimini vengano invece compiuti prevalentemente da afroamericani (o viceversa), sostenendo al riguardo l'importanza di un'adeguata formazione degli agenti di pubblica sicurezza. A tal proposito, viene citato il caso delle *“Robert Taylor Homes”* di Chicago, un grande agglomerato di edilizia popolare nel quale risiedono quasi 20.000 persone, tutte afroamericane.

All'inizio i rapporti tra gli abitanti e gli agenti di polizia erano pessimi, dominati dalla diffidenza reciproca. I primi accusavano i secondi di essere violenti e insensibili. I secondi, sentendosi malvisti dai residenti, evitavano di entrare nel quartiere, con la conseguenza che i reati aumentavano in maniera esponenziale. Successivamente, i rapporti sono migliorati, soprattutto dopo che le forze dell'ordine hanno cominciato ad allontanare i membri più facinorosi delle bande giovanili che terrorizzavano la zona.

Destinare degli agenti di polizia esclusivamente al controllo dell'ordine pubblico è senz'altro dispendioso. Si pone perciò il problema di come utilizzare le risorse umane disponibili, soprattutto quando esse scarseggiano.

⁷ Kelling G. L. e Wilson J. Q. , *The police and neighborhood safety*, in *The Atlantic Monthly*, marzo 1982

⁸ Kelling G. L. e Wilson J. Q. , *The police and neighborhood safety*, in *The Atlantic Monthly*, marzo 1982



Secondo Wilson e Kelling, occorrerebbe effettuare una “verifica sul campo”. Bisognerebbe, cioè, stabilire dove sussistono le sufficienti forme di controllo informale esercitato dalla comunità e dove invece queste sono carenti o mancanti.

In un quartiere caratterizzato dall’ordine e da un clima tranquillo o in un trafficato centro commerciale, molto probabilmente l’azione di controllo esercitata dai cittadini mediante la stigmatizzazione e altre forme di resistenza ai comportamenti molesti e incivili, sarà sufficiente. Pertanto, si renderà superflua la presenza costante delle forze di polizia, che così potranno essere destinate laddove ve n’è più bisogno.

Viene ribadito, ad ogni buon conto, che il ruolo principale nella tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica spetta alle forze di polizia. Questo per tre motivi fondamentali:

1. Spesso le persone non intervengono nel difendere qualcuno che sia vittima di un’aggressione o di un altro tipo di reato, perché ritengono di non doversi assumere tale responsabilità, soprattutto nei luoghi molto frequentati. Più gente è presente sul posto, più è facile che chiunque si ponga la classica domanda: “perché devo farlo proprio io?”
2. I comuni cittadini normalmente non sono a conoscenza dei limiti giuridici a cui sono soggette le azioni da essi intraprese per mantenere l’ordine nelle strade. Quindi è più facile che possano lasciarsi andare a vessazioni e violenze immotivate
3. Il fatto di indossare una divisa investe l’agente di polizia della responsabilità di intervenire quando ciò sia necessario. Inoltre, si presume ch’egli possieda le conoscenze giuridiche necessarie per evitare la commissione di abusi.

L’articolo si chiude con un singolare riferimento ad una tendenza che in quegli anni si stava diffondendo presso alcuni quartieri popolari. I residenti assumevano degli agenti di polizia affinché sorvegliassero il caseggiato negli spazi della giornata in cui erano liberi dal servizio. Perché si preferiva ingaggiare dei poliziotti piuttosto che rivolgersi a degli istituti di vigilanza privata? La risposta fornita dagli autori è che un “vero poliziotto” rispetto alle guardie giurate è



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

dotato di un maggior senso del dovere, nonché dell'autorità che gli deriva dal ricoprire una funzione pubblica. La soluzione comporta almeno tre vantaggi:

1. I residenti si sentono maggiormente sicuri;
2. Non ci sono costi aggiuntivi per le finanze pubbliche;
3. Gli agenti sono ben contenti di "arrotondare" lo stipendio mediante questo "lavoro extra".

Per Wilson e Kelling, in sostanza, il mantenimento dell'ordine riveste un'importanza vitale. Avere poliziotti di pattuglia per le strade favorisce il diffondersi di comportamenti virtuosi e scoraggia delinquenti, attaccabrighe, incivili e persone moleste di vario genere.

Ciò va perseguito anche a costo di sottrarre risorse alle funzioni investigative, perché questo è quello che i cittadini si aspettano dalle forze dell'ordine. E in special modo perché *"Just as physicians now recognize the importance of fostering health rather than simply treating illness, so the police – and the rest of us – ought to recognize the importance of maintaining, intact, communities without broken windows"*⁹.

3. Broken Windows: la teoria

3.1 Il contesto

L'inizio degli anni '80 negli Stati Uniti è caratterizzato dalla crescita della "Sun Belt" (letteralmente: cintura del sole), vale a dire la zona degli U.S.A. che si estende dall'Atlantico al Pacifico, comprendendo tutti gli Stati del Sud. L'aumento della popolazione di quella regione, tradizionalmente di tendenza conservatrice, aveva contribuito non poco all'elezione a Presidente del repubblicano Ronald Reagan.

⁹ Kelling G. L. e Wilson J. Q. , *The police and neighborhood safety*, The Atlantic Monthly, marzo 1982 "Proprio come I medici adesso riconoscono l'importanza di promuovere la salute piuttosto che, semplicemente, curare la malattia, così la polizia, e noi tutti, dovremmo riconoscere l'importanza di mantenere intatta la comunità senza finestre rotte".



Sul piano economico si assiste alla progressiva erosione del “welfare” in favore di una politica basata sulla riduzione delle tasse, della spesa pubblica e sulla cessazione del controllo statale sul mercato (la cosiddetta “Reaganomics”).

Gli ultimi eventi internazionali (si ricordino l’invasione sovietica dell’Afghanistan e l’assalto all’ambasciata americana a Teheran ad opera di studenti e attivisti islamici) avevano prodotto l’aumento delle spese militari e l’abbandono della “politica estera della distensione”.

Se da un lato furono stanziati più fondi per gli armamenti, dall’altro si assistette ad una sensibile riduzione della porzione di bilancio destinata al sostegno delle fasce più deboli della popolazione, col risultato di ingrossare le fila degli “homeless” e degli indigenti. Il tutto mentre gli Stati Uniti stavano vivendo la peggior recessione economica della loro storia, dopo la “grande depressione” del 1929.

Le tensioni sociali e l’aumento dei reati (si pensi che negli anni ’70, nel giro di poco tempo gli omicidi erano raddoppiati e le rapine e i furti addirittura triplicati) contribuirono a generare nell’opinione pubblica un atteggiamento estremamente intransigente in materia di contrasto alla criminalità.

Un altro grave problema cominciava a dilagare, specialmente nei bassifondi delle metropoli: l’uso di stupefacenti (soprattutto cocaina) infatti, si diffondeva sempre più contribuendo ad un’ulteriore escalation della criminalità che avrebbe raggiunto, tra la fine degli anni Ottanta e l’inizio degli anni Novanta, cifre da record. Inoltre, contemporaneamente stava affermandosi: il “crack” che, a causa soprattutto del suo basso costo e dall’elevato indice di assuefazione, si diffuse a velocità così vertiginosa da far parlare di una vera e propria “epidemia” che raggiunse il suo picco negli anni dal 1984 al 1990. Si ritiene che il “crack”, per i suoi effetti fortemente eccitanti sulla psiche umana, abbia inciso in maniera sensibile sull’alto livello di violenza raggiunto dalla criminalità statunitense verso la fine degli anni ’80. Ciò che colpiva particolarmente l’opinione pubblica era non solo l’alto numero di delitti che venivano perpetrati giornalmente, ma anche la loro efferatezza.



Da più parti si chiedeva un inasprimento delle sanzioni penali e si registrò un sensibile sovraffollamento dei penitenziari. In questo periodo, sorsero *“gruppi politici a tutela di propri interessi, ognuno preoccupato di spiegare perché gli altri gruppi non erano degni di fiducia, nuocevano alla nazione, o esprimevano valori inaccettabili”*¹⁰.

In particolare, cominciava a farsi strada la convinzione che l'unica risposta adeguata al crimine fosse rappresentata dalla repressione e l'attenzione si spostava dall'autore del reato alla vittima. Il delinquente veniva sempre più visto non come portatore di disagio e conseguenza dei “mali della società” ma come una persona che aveva scelto deliberatamente di infrangere la legge, facendone il proprio stile di vita.

3.2 La spirale del disordine

I vetri infranti rimandano in maniera quasi automatica al vandalismo e all'inciviltà, questo probabilmente spiega il perché Wilson e Kelling abbiano utilizzato tale metafora. Inoltre, quando la nostra mente è sollecitata a costruire l'immagine di un edificio degradato, quasi sempre il primo elemento che viene suggerito è l'assenza di vetri alle finestre, che più di qualsiasi altra cosa trasmette il senso di incuria e di abbandono. Ogni inciviltà, ogni illegalità (piccola o grande che sia) che contribuisce a compromettere la percezione di sicurezza della comunità o anche solo ad aumentare il disordine, diventa una nuova finestra rotta nel quartiere, un segno che è in atto un processo di disgregazione che favorisce il dilagare di comportamenti devianti.

Il punto centrale dal quale si snoda l'intera teoria è quindi rappresentato dall'assunto che il degrado, il disordine, le condotte incivili, vale a dire nel simbolismo di Wilson e Kelling “le finestre rotte”, trasmettono un'immagine del quartiere come una “terra di nessuno” in cui tutto è permesso. Gli stessi residenti, percependo l'ambiente come insicuro, limitano la loro presenza nelle strade allo stretto indispensabile. Rifuggono dalla vita sociale, preferendo chiudere l'uscio

¹⁰ Williams III F.P. e McShane M. D., *Devianza e criminalità*, Edizioni “il Mulino”, Italia 2002, pag.192



di casa alle loro spalle, rinunciando così ad esercitare il “controllo informale del territorio”. Ciò incoraggia i malintenzionati, che si appropriano degli spazi pubblici facendone il loro “habitat”.

In questo modo il disordine innesta una sorta di meccanismo a spirale: più avanza il degrado, minore sarà il controllo informale esercitato dai residenti e, di riflesso, maggiore si rileverà l’incidenza dei fattori di degrado e così via, fin quando la criminalità opererà incontrastata nel quartiere. La situazione tenderà a peggiorare inesorabilmente quando i cittadini cominceranno a traslocare altrove, non riuscendo più a vivere in ambiente che ormai sentiranno ostile ed inospitale.

Nella visione di Kelling e Wilson si possono chiaramente riscontrare echi dei lavori della “Commission on Law Enforcement and Administration of Justice”, istituita nel 1967, che pubblicò un rapporto (“The Challenge of Crime in a Free Society”), nel quale emergeva come l’atteggiamento dei cittadini verso la criminalità fosse influenzato, più che da precedenti esperienze di vittimizzazione, dall’indebolimento del controllo sociale e quindi dal disordine fisico e sociale.

Così come il concetto di devianza, anche il disordine presenta un carattere dinamico, in quanto assume contorni diversi a seconda del contesto sociale di riferimento. In un quartiere residenziale caratterizzato da un arredo urbano non degradato e da una popolazione prevalentemente rispettosa delle regole di convivenza civile, qualche sacchetto d’immondizia depositato al di fuori dei cassonetti basterà probabilmente a provocare fastidio ai residenti e a rappresentare, conseguentemente, un chiaro indice di disordine.

Questo principio viene chiaramente riconosciuto da Kelling e Wilson laddove puntualizzano che *“no universal standards are available to settle arguments over disorder”*¹¹. Di conseguenza, essi affermano che nelle “controversie di quartiere” riguardanti piccole violazioni non perseguibili

¹¹ Kelling G. L. e Wilson J. Q. , *The police and neighborhood safety*, in *The Atlantic Monthly*, marzo 1982 “non esistono parametri universali per risolvere le controversie sul disordine”.



penalmente, gli agenti di polizia possono vantare un'esperienza e una competenza addirittura maggiore rispetto a un giudice, in quanto conoscono la "soglia del disordine" esistente nella zona in cui prestano servizio. Cioè, sanno riconoscere le circostanze in ordine alle quali la comunità si aspetta il loro intervento.

Nel 1996, George L. Kelling e Catherine M. Coles, in "Fixing Broken Windows" ritorneranno sul concetto di disordine, individuando cinque elementi che lo amplificano:

1. Il **tempo** (un vagabondo che staziona fuori l'androne di un palazzo in pieno giorno, molto probabilmente non causerà alcun allarme; diverso sarà il discorso se la sua presenza in quel posto dovesse segnalarsi durante le ore notturne)
2. Il **luogo** (una persona ubriaca restituirà una percezione di minore pericolosità se si trova in un luogo molto frequentato piuttosto che in un posto più isolato oppure abitato solo da anziani)
3. I **comportamenti precedenti** (se una persona che sta ponendo in essere dei comportamenti violenti o incivili è già nota per condotte volte a generare disordine, la cosa provocherà maggiore allarme)
4. la **condizione della vittima o di chi osserva** rispetto all'autore della condotta (un ubriaco che gesticola e inveisce verso una donna incinta o nei confronti di un anziano verrà considerato più pericoloso rispetto a un ubriaco che si rivolge contro un gruppo di giovani)
5. i **numeri o aggregati** (la presenza di un personaggio molesto non dice nulla sulla situazione di un quartiere, ma se gli individui molesti sono dieci, questo potrà essere considerato un fattore indicativo)¹².

¹² Kelling G. L. e Coles C.M., *Fixing Broken Windows*, Touchstone, United States 1996, pag. 30-36



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

3.3 I presupposti scientifici e culturali

Una delle critiche che è stata rivolta con maggiore frequenza a Wilson e Kelling riguarda l'estrema scarsità, se non l'assenza, di specifici presupposti scientifici a supporto della loro teoria.

In effetti, nell'articolo sono contenuti dei generici riferimenti ad affermazioni di non meglio specificati "psicologi e funzionari di polizia" e a risultati di imprecisate indagini sociali, come quando viene riportato il dato in base al quale, nella popolazione anziana, ad un basso tasso di vittimizzazione corrisponde un'elevata paura della criminalità senza specificare tempi, autori e modalità dell'indagine.

L'unico esperimento che viene citato in maniera particolareggiata è quello condotto nel 1969 da Zimbardo. Altri riferimenti (in verità alquanto scarni) riguardano:

1. il rapporto redatto dopo cinque anni dall'inizio del programma di sperimentazione del servizio di pattugliamento a piedi a cura del Dipartimento di Polizia dello Stato del New Jersey, nel quale si sottolineava che, pur non essendo diminuita la criminalità, era aumentata la sicurezza percepita da parte dei residenti;
2. una ricerca effettuata da Susan Estrich della Harvard Law School circa le cause della paura del crimine;
3. una ricerca condotta da Elinor Ostrom e colleghi dell'Indiana University, che poneva a confronto le diverse percezioni dei cittadini circa l'efficacia dei servizi forniti dalla polizia.

È molto singolare come la teoria delle finestre rotte sia stata empiricamente supportata da una ricerca pubblicata da Wesley Skogan solo nel 1990, quindi ben otto anni dopo la pubblicazione dell'articolo sulle pagine dell'Atlantic Monthly. Lo studio evidenzia che il disordine influisce sulla salute e sicurezza pubblica e svolge un ruolo importante nelle dinamiche del quartiere, incidendo negativamente sui meccanismi di controllo informale e stimolando la criminalità convenzionale. In particolare, il disordine condurrebbe all'indebolimento delle misure messe in atto dai residenti per difendersi dai reati (comitati di quartiere, ronde, recinzioni, sistemi d'allarme) amplificando, nel contempo, la percezione di insicurezza. Skogan è pervenuto a tali conclusioni attraverso



l'analisi dei dati raccolti mediante interviste condotte in sei città americane (Houston, Newark, Chicago, Atlanta, Philadelphia e San Francisco) su tematiche riguardanti la vittimizzazione, la paura della criminalità e il degrado¹³.

In verità, si potrebbe anche convenire che la scarsità di presupposti empirici della Teoria delle finestre rotte sia dovuta al fatto che essa si basa su elementi facilmente desumibili dall'esperienza quotidiana. Le dinamiche che, in contesti già minati da forme di disordine, conducono all'aumento del degrado sono le stesse che, ad esempio, possono portare le persone a gettare una carta sul marciapiede, laddove il suolo è già cosparso di immondizia o, viceversa, ad usare l'apposito cestino dei rifiuti in una strada pulita e ordinata.

Le nostre città forniscono numerosi esempi al riguardo. Nei quartieri più emarginati (soprattutto le periferie), dove minori sono i controlli e il rispetto delle regole sociali, i segni del degrado tendono ad aumentare senza che a nessuno (compresi i residenti) sembra interessare più di tanto, anche se ciò influisce negativamente sulla qualità della vita.

Allo stesso modo, gli autori non fanno alcun riferimento a modelli teorici d'ispirazione che, tuttavia, possono essere desunti dalla lettura del testo e dall'analisi della costruzione dei due criminologi. Anzitutto, si riconosce l'influenza della Scuola di Chicago, in particolar modo nell'individuazione dell'indebolimento del controllo sociale come una delle principali cause della devianza. Nell'articolo di Wilson e Kelling è inoltre possibile rilevare le seguenti influenze:

- **TEORIA DELLA DISGREGAZIONE SOCIALE:** *se in una comunità i rapporti interpersonali sono buoni e la popolazione è coesa, l'organizzazione sociale sarà solida; se viceversa la comunità e il quartiere si disgregano, non viene più esercitato il controllo sociale che previene la delinquenza (Shaw e McKay).* Cosa che per Wilson e Kelling si verifica a causa del degrado che spinge i residenti a chiudersi nelle proprie abitazioni, disinteressandosi della vita del quartiere.
- **TEORIA DELL'ANOMIA:** *una delle cause della criminalità è l'indebolimento e l'inefficacia delle norme, che non vengono più riconosciute come precetti obbligatori (Merton e*

¹³ Caneppele S., *La tolleranza zero: tra palco e realtà*, FrancoAngeli editore, Milano 2009, ebook



Durkheim). Nella visione di Wilson e Kelling, un quartiere degradato e disordinato trasmette l'idea di un territorio dove non vigono regole e ciò porta al diffondersi di condotte criminali.

- **TEORIA DELL'ANONIMATO (O DEINDIVIDUAZIONE):** *l'individuo perde il controllo quando agisce in particolari dinamiche sociali e di gruppo, per cui fa cose che in altre condizioni non farebbe (Zimbardo)*. Se ci sono delle finestre rotte, sarà più facile che ne vengano infrante altre, perché per il vandalo ci saranno meno rischi di essere scoperto. Quanto più alto è il numero di persone dedite a rompere vetri, tanto più si rileverà difficile risalire al singolo agente. Tra l'altro l'esperimento di Zimbardo sembrerebbe dimostrare che le condotte vandaliche, in contesti poco o per nulla degradati, per essere attuate necessitano della "condizione dell'anonimato" (come nel caso dell'automobile lasciata incustodita a Palo Alto, che fu distrutta solo dopo che Zimbardo e i suoi collaboratori avevano cominciato a danneggiarla e si era radunata sul luogo una piccola folla, a differenza di quanto era accaduto nel Bronx, dove il saccheggio e la distruzione della vettura erano cominciati dopo pochi minuti, ad opera di singoli o piccoli gruppi e alla luce del sole).
- **TEORIA DEL DESIGN AMBIENTALE:** *il crimine può essere prevenuto attraverso un'adeguata progettazione ambientale che: 1) favorisca la visibilità di persone, cose e attività; 2) preveda un sistema di entrate e di uscite che faciliti un flusso controllato; 3) rinforzi il controllo sociale con modalità costruttive che consentano di distinguere tra proprietà privata, spazio pubblico, spazio semi-pubblico ecc. (C. Ray Jeffery)*. Condizioni che si pongono agli antipodi del degrado ambientale che costituisce, per Wilson e Kelling, la premessa alla cessazione di ogni forma di controllo sociale e quindi a ciò che essi chiamano "morte di una comunità".

Un'altra influenza può essere riscontrata riferendosi al concetto di "spazio difendibile", elaborato nel 1972 dall'architetto Newman, per cui "qualunque spazio fisico sarebbe immunizzato contro il crimine qualora i suoi abitanti lo considerassero come il loro territorio, vigilando attentamente sulla zona". L'idea ebbe molto successo, tanto che il governo federale statunitense trovò



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

ispirazione per introdurre nuove norme per la costruzione di edifici pubblici e per elaborare programmi di vigilanza e prevenzione della criminalità.¹⁴

Infine, tornando alla questione relativa alla semi-assenza, nell'articolo di Wilson e Kelling, di precisi modelli scientifici di riferimento, occorre evidenziare che la struttura e lo stile della prosa, più che a un testo di divulgazione scientifica o all'esposizione di una teoria, rimandano a un modello operativo destinato agli "addetti ai lavori", vale a dire le forze di polizia. Il linguaggio utilizzato, spesso ben poco "scientifico", sembrerebbe confermare quest'impressione, quasi a voler significare che gli autori non mirassero a sottoporre una teoria all'attenzione del mondo accademico, ma intendessero invece suggerire delle "buone prassi". Wilson e Kelling, probabilmente, ritenevano che a supportare le loro idee, piuttosto che numeri e dati, bastasse ciò che l'esperienza e il vissuto quotidiano suggeriscono in modo continuo e diffuso.

¹⁴ Williams III F.P. e McShane M. D., *Devianza e criminalità*, Edizioni "il Mulino", Italia 2002, pag. 67



Capitolo secondo

La “Tolleranza zero”

1. L’era Giuliani

1.1 Le elezioni del 1993

Le elezioni per il sindaco della città di New York videro contrapposti gli stessi candidati che si erano sfidati nella tornata elettorale precedente. Da un lato il sindaco uscente, il democratico David Dinkins, il primo sindaco afroamericano nella storia della città di New York. Dall’altro il repubblicano Rudolph Giuliani che, dopo aver ricoperto diversi incarichi pubblici e aver esercitato con successo la professione di avvocato, era stato nominato nel 1983, dall’allora presidente Reagan, Procuratore Federale del South District di New York. Nell’esercizio di questa carica Giuliani si era distinto per il suo impegno nella lotta al traffico e al consumo di stupefacenti e nel contrasto alla criminalità organizzata.

La campagna elettorale fu molto tesa e il dibattito si concentrò prevalentemente sul problema della sicurezza urbana. Nonostante i dati sulla criminalità avessero segnato una riduzione dei delitti più gravi rispetto ai drammatici picchi registrati negli anni ’80, la delinquenza continuava a rappresentare un pericolo per i cittadini e una spina nel fianco dell’amministrazione municipale. A complicare il quadro si era aggiunta poi anche la minaccia terroristica, con l’attentato di matrice islamica compiuto al World Trade Center il 26 febbraio 1993. Un furgone-bomba era esploso nel parcheggio sotterraneo provocando sei morti e più di mille feriti. Le intenzioni degli attentatori, capitanati dal cittadino pakistano Razmi Yusuf, erano quelle di provocare il crollo delle torri, generando così una vera e propria strage, obiettivo che, come purtroppo ben sappiamo, fu realizzato nell’attacco dell’11 settembre 2001¹⁵.

¹⁵ Reeve S., *The new jackals. Ramzi Yousef, Osama Bin Laden and the future of the terrorism*, Northeastern University Press, U.S.A. 1999



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

Inoltre, l'opinione pubblica newyorkese era stata profondamente scossa, un anno e mezzo prima, dai disordini di Crown Heights, a Brooklyn, innescati dal tragico investimento di un bambino figlio di immigrati della Guyana, ma che affondavano le loro radici nella tensione razziale tra le comunità ebraiche e afroamericane. Negli incidenti, che durarono dal 19 al 21 agosto 1991, fu ucciso un componente della comunità ebraica.

Rudolph Giuliani vinse con il 50,7% dei voti contro il 48,3% di David Dinkins, quindi con un margine alquanto risicato. Il primo, oltre che contare sull'appoggio di bianchi, cattolici, ebrei e del ceto medio, riuscì a portare dalla sua parte anche una nutrita rappresentanza di intellettuali "liberal" delusi dalla politica di Dinkins e convinti dalle dichiarazioni di Giuliani in tema di lotta alla criminalità e dalla sua posizione favorevole al diritto di aborto. A favore del sindaco uscente si erano invece schierati gli afroamericani e gli abitanti dei ghetti di Manhattan e del Bronx che comunque non bastarono a garantirgli la rielezione, nonostante il sostegno diretto del presidente Clinton che era sceso personalmente in campo a favore del candidato democratico¹⁶.

Giuliani era riuscito a far breccia nell'elettorato grazie alle sue promesse di lenire le tensioni sociali, risanare le casse municipali e, soprattutto, di migliorare la qualità della vita dei newyorkesi attraverso forme più drastiche di contrasto alla delinquenza comune¹⁷.

1.2 La "Grande Mela" nella morsa del crimine

Negli anni '80 sugli Stati Uniti si era abbattuta una sorta di "piaga biblica" rappresentata da quella che passerà alla storia come "l'epidemia di crack". La nuova droga si diffuse rapidamente grazie a due fattori: il prezzo basso e la forte dipendenza che causava negli assuntori, che appartenevano generalmente agli strati più poveri ed emarginati della popolazione. Questo dato, associato al fatto che il crack favoriva le condotte estremamente aggressive, secondo gli analisti contribuì in

¹⁶ Zampaglione A., *Giuliani vince, perde Clinton*, La Repubblica del 4.11. 1993 , disponibile su <https://ricerca.repubblica.it>

¹⁷ Zampaglione A., *La Repubblica* del 4 novembre 1993, disponibile su <https://ricerca.repubblica.it>



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

modo decisivo all'enorme aumento della criminalità che interessò l'America in quel decennio. Il fenomeno colpì praticamente tutte le grandi città, ma New York pagò il prezzo più alto.

Tutte le tipologie di reato erano in ascesa, ma il dato che suscitava maggiore sgomento nell'opinione pubblica era quello relativo agli omicidi, che nel 1980 raggiunsero il tasso record di 25,8 ogni 100.000 abitanti. Dopo una costante riduzione durata qualche anno, dal 1985 gli omicidi ripresero ad aumentare fin quando, nel 1990, divennero 30,7 ogni 100.000 abitanti. In un solo anno, a New York, erano state uccise 2.245 persone!¹⁸ Per dare un'idea della dimensione del fenomeno, basti pensare che a livello nazionale il tasso era di 9,4 omicidi ogni 100.000 abitanti¹⁹.

Il 1990 segnò un picco elevatissimo anche per le rapine, che fecero registrare un tasso di 1.395,5 ogni 100.000 abitanti, un livello di poco inferiore al record di dieci anni prima.

Il problema della criminalità, ormai da tempo reputata una vera e propria emergenza nazionale, a New York aveva assunto le dimensioni di una calamità. Nel 1975 aveva suscitato molto scalpore l'iniziativa di alcuni agenti di polizia in borghese che, al John Fitzgerald Kennedy Airport, distribuivano ai turisti un opuscolo dove venivano indicate le zone della città da evitare e gli orari nei quali era sconsigliabile uscire per strada. L'opuscolo recava in copertina l'inquietante immagine di un teschio con la scritta "Welcome to Fear City". Erano passati 15 anni da allora e niente era cambiato, anzi, la situazione era ulteriormente peggiorata²⁰.

Mentre negli anni '80 la zona più pericolosa veniva identificata nel Central Park, dove erano stati commessi molti delitti, alcuni dei quali avevano scosso profondamente l'opinione pubblica per la loro efferatezza, agli inizi degli anni '90 il nodo nevralgico si era trasferito nella Metropolitana di New York. Il mezzo utilizzato da milioni di newyorkesi per i loro spostamenti quotidiani era diventato il terreno di caccia privilegiato per predatori di ogni tipo: rapinatori seriali, balordi,

¹⁸ Caneppele S., *La tolleranza zero: tra palco e realtà*, FrancoAngeli editore, Milano 2009, ebook

¹⁹ Dato rilevato dal sito del Federal Bureau of Investigation, Uniform Crime Report, disponibile su <https://www.fbi.gov>

²⁰ Piacenza D., *Quando New York faceva paura*, RivistaStudio, disponibile su <https://www.rivistastudio.com>



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

tossicodipendenti in crisi di astinenza da crack, borseggiatori, bande criminali in cerca di bersagli umani su cui sfogare la loro violenza. I rotocalchi di tutto il mondo pubblicavano foto dei convogli stipati di viaggiatori e tappezzati di scritte di ogni tipo. Così come le immagini delle carrozze e delle banchine imbrattate dal sangue versato dalla vittima dell'ennesima aggressione campeggiavano sulle copertine. La *New York City Subway* era diventata l'emblema della crisi criminale che attanagliava la "Grande Mela".

1.3 Il nuovo corso del New York Police Department

La promessa di contrastare efficacemente la delinquenza rappresentava un impegno molto gravoso, se non proibitivo. Giuliani era convinto che la sfida potesse essere vinta soltanto realizzando un profondo cambiamento nelle strategie anticrimine adottate fino a quel momento. Per questo motivo, già durante la campagna elettorale aveva contattato William Bratton, in quel tempo sovrintendente capo della polizia di Boston e che, poco prima, si era particolarmente distinto quale responsabile della "New York Transit Police", vale a dire la polizia della metropolitana di New York; incarico che aveva ricoperto dal 1990 al 1992.

I convogli e le stazioni della metro, come già detto in precedenza, erano diventati ormai i luoghi più pericolosi di New York, dove quotidianamente venivano consumati i crimini più disparati ed efferati. Ciò aveva causato, come era logico prevedere, anche una sensibile diminuzione degli utenti. Per questo motivo i dirigenti avevano deciso di avvalersi della consulenza di esperti (tra cui anche Kelling, uno dei padri della teoria delle finestre rotte) per arginare in qualche modo il fenomeno, che ormai aveva raggiunto dimensioni non più tollerabili.

Bratton cominciò con quella che è diventata con molte probabilità l'azione simbolo della "Tolleranza Zero", vale a dire la lotta a coloro che viaggiavano senza pagare il biglietto. Infatti, era diventata ormai una prassi il cosiddetto "salto del tornello" attraverso il quale molte persone riuscivano ad eludere i controlli e salire sui convogli senza aver acquistato il titolo di viaggio. Nelle stazioni dove il fenomeno assumeva dimensioni maggiori, furono piazzati degli agenti in borghese



che arrestavano i contravventori davanti a tutti, suscitando spesso, come ricordato dallo stesso Bratton , “l’apprezzamento degli utenti onesti”²¹.

Le operazioni di identificazione venivano svolte su bus appositamente allestiti allo scopo e posizionati all’esterno delle stazioni. Queste procedure furono aspramente criticate, ma Bratton e i vertici della metropolitana newyorkese potevano replicare adducendo la sensibile riduzione dei reati gravi. Inoltre, si accertò che una buona percentuale delle persone fermate per non aver pagato il biglietto (quasi il 15%) era ricercata per altri reati ed altre ancora recavano con sé un’arma.

Ciò fu considerato come una dimostrazione empirica di uno dei principi chiave enunciati da Kelling e Wilson nell’articolo pubblicato anni prima. Quando Bratton nel 1992 lasciò l’incarico per far ritorno a Boston, poteva vantarsi di aver contribuito in maniera determinante a ridurre drasticamente il numero dei reati che quotidianamente venivano perpetrati nella metropolitana di New York.

I risultati conseguiti non potevano passare inosservati, tant’è vero che meno di due anni dopo Giuliani puntò su di lui per la realizzazione del piano anticriminalità, che doveva costituire il fiore all’occhiello della sua amministrazione, nominandolo capo del New York Police Department, che fu così oggetto di un’ incisiva azione di riforma.

Bratton poté contare sull’ampliamento dell’organico che era già stato deliberato dall’amministrazione municipale precedente, ma integrò l’aumento del numero degli agenti a disposizione con una diversa politica di gestione delle risorse umane che vennero così impiegate in maniera più razionale e oculata. Contemporaneamente, fu posto in essere anche un ricambio dei quadri dirigenziali e introdotto un nuovo sistema di raccolta delle informazioni, che dovevano essere più precise e puntuali rispetto al passato.

²¹ Bratton W. e Knobler P. , *Turnaround, how America's top cop reversed the crime epidemics* , Random House, United States 1998, pag. 153



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

Ma l'innovazione che più di tutte contribuì a cambiare in maniera significativa le tecniche di lotta alla delinquenza fu costituita dall'introduzione del programma "Compstat" (Comprehensive Computer Statistics) che si basava prevalentemente sulla raccolta, elaborazione ed analisi dei dati statistici relativi ai reati commessi. I commissari di zona si riunivano due volte a settimana presso il quartier generale del NYPD, passando in rassegna le varie forme di criminalità perpetrate nei singoli distretti, le iniziative intraprese ed i risultati conseguiti. Venivano proiettate grandi mappe della città sulle quali erano evidenziati gli "hot spots", vale a dire i punti nei quali si consumava il maggior numero di reati e che, perciò, finivano per essere particolarmente attenzionati dalle forze dell'ordine²². Occorre sottolineare che venivano acquisiti ed analizzati anche i dati che si riferivano alle violazioni di minore gravità ma che erano considerati forti indicatori di disordine (i cosiddetti "Quality of Life Crimes"), in completa sintonia con i principi sostenuti da Kelling e Wilson nella Teoria delle Finestre Rotte²³.

Vennero realizzate azioni mirate in ciascuno dei punti nevralgici della società newyorkese. Particolare attenzione fu riservata al problema della criminalità giovanile e si cercò di porre un freno al fenomeno dell'evasione scolastica. La lotta al consumo e alla vendita di sostanze stupefacenti riprese vigore e le piazze di spaccio erano sorvegliate dalla polizia sette giorni su sette. Neanche le violenze domestiche restarono estranee all'interesse costante delle forze di polizia che monitoravano e reprimevano anche i cosiddetti "Quality of Life Crimes"²⁴. Tra l'altro, in quegli anni le strade di New York erano afflitte anche dai "squeeges", cioè da individui che imponevano, previo pagamento in denaro, il lavaggio del parabrezza ai malcapitati automobilisti, provocando danneggiamenti in caso di rifiuto²⁵.

²² Barbagli M. (a cura di), *Perché è diminuita la criminalità negli Stati Uniti?*, Edizioni "il Mulino", Italia 2000, pag. 39-40

²³ Carrer F. (a cura di), *Le politiche della sicurezza. Dalla "polizia comunitaria" alla "tolleranza zero"*, articolo di Jean-Claude Solomon, *La realtà degli Stati Uniti: dalla tolleranza zero alla polizia di prossimità*, FrancoAngeli editore, Milano 2009, Ebook

²⁴ Per "Quality of Life Crimes" si intendono tutti i reati minori e le forme di inciviltà che incidono sulla qualità della vita di una comunità

²⁵ Carrer F. (a cura di), *Le politiche della sicurezza. Dalla "polizia comunitaria" alla "tolleranza zero"*, contributo di Jean-Claude Solomon, *La realtà degli Stati Uniti: dalla tolleranza zero alla polizia di prossimità*, FrancoAngeli editore, Milano 2009, eBook



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

Il nuovo corso del NYPD non prevedeva, quindi, la lotta ai soli crimini di maggior allarme sociale, ma anche a quelle forme di inciviltà che influiscono sul degrado urbano. In definitiva, a poco più di dieci anni dalla pubblicazione dell'articolo sull'Atlantic Monthly, per la prima volta trovavano applicazione su larga scala le misure di salvaguardia dell'ordine pubblico auspicate da Wilson e Kelling, il quale, nel frattempo, era entrato a far parte dello staff del sindaco Giuliani dopo aver collaborato con Bratton quando questi era al vertice della "New York Transit Police". L'influenza della Teoria dei Vetri Rotti sulla politica di ordine pubblico voluta ed attuata da Rudolph Giuliani, sembrava essere un dato di fatto incontestabile e ciò provocò l'erronea identificazione della "Broken Windows Theory" nella "Zero Tolerance".

Bratton lasciò l'incarico nel 1996, sembra per sopraggiunti dissapori con il sindaco, ma Howard Sarif, il suo successore, non si discostò dalle linee d'azione adottate fino a quel momento e le statistiche continuarono a confermare il calo dei reati. Nel 1997 i newyorkesi ribadirono la loro fiducia a Rudolph Giuliani che fu rieletto con un ampio margine di voti.

D'altro canto, i dati sembravano attestare in maniera inequivocabile la sua vittoria nella sfida più difficile, quella contro la criminalità. Quando terminò anche il secondo mandato, nel 2001, le statistiche mostravano che, rispetto a sei anni prima, gli omicidi erano diminuiti quasi del 45%, le rapine di oltre il 56% e valori di poco inferiori al 60% si registravano anche per i delitti meno gravi, quali i reati contro il patrimonio e i furti d'auto.

L'efficacia delle strategie contro la criminalità attuate dal New York Police Department sembravano aver ottenuto un riscontro incontestabile, così come emergeva da un semplice esame dei dati ma, come è ben noto a tutti gli analisti, i numeri possono condurre a conclusioni molto differenti a seconda della chiave di lettura utilizzata. I dati relativi all'andamento della criminalità nella città di New York durante il mandato di Rudolph Giuliani non fecero eccezione e furono molti coloro che negarono l'efficacia della "Zero Tolerance", etichettandola come una politica iniqua e inutilmente repressiva.



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

2. Teoria delle Finestre Rotte e Tolleranza zero: un rapporto controverso

Come già detto in precedenza, la politica di Giuliani in materia di ordine e sicurezza pubblica rappresenta la prima applicazione su ampia scala di alcuni dei principi contenuti nella Teoria delle Finestre Rotte. Va comunque sottolineato che la prova generale della “Broken Windows Policy” era stata attuata già negli anni in cui Bratton aveva ricoperto l’incarico di responsabile della “New York Transit Police”.

In questo periodo il funzionario di polizia bostoniano collaborò con George Kelling, del quale condivideva pienamente le idee. Molto tempo dopo, i due scrissero un articolo nel quale, difendendo la “Broken Windows Policy” dalle critiche, respingevano l’associazione che spesso veniva fatta tra questa e la tattica nota come S.Q.F. (Stop, Question and Frisk), vale a dire: ferma, interroga e perquisisci; molto applicata dalla polizia newyorkese.

La S.Q.F., come sostengono Kelling e Bratton, è una pratica che affonda le sue radici nel *common law* di stampo anglosassone e risponde allo scopo di prevenire la commissione di un possibile reato quando l’agente non dispone del tempo tecnico necessario per ottenere un mandato dall’Autorità giudiziaria. La Teoria delle Finestre Rotte, invece, non è una tattica di polizia da porre in essere nel caso in cui sussista il ragionevole sospetto che si stia per commettere un crimine. Essa rappresenta, piuttosto, una politica di più ampio respiro che si pone l’obiettivo di contrastare i comportamenti incivili quali, ad esempio, la minzione in strada, il consumo di droga e alcol in pubblico ecc. Reati minori o illeciti amministrativi a fronte dei quali le forze di polizia possono opporre delle misure graduate che vanno dalla semplice ammonizione fino all’arresto²⁶.

La tesi di Kelling e Bratton, in sintesi, era che il giudizio critico sulle strategie attuate in quegli anni dal New York Police Department avesse coinvolto la Teoria delle Finestre Rotte, attribuendole un significato diverso rispetto a quello originario e, soprattutto, additandola come il presupposto teorico, la base ideologica su cui si fondava l’atteggiamento, spesso ritenuto violento e discriminatorio, della polizia newyorkese.

²⁶ Bratton W. e Kelling G., *Why we need Broken Windows policing*, The City Journal, Winter 2015, disponibile su <https://www.city-journal.org>



La confusione tra “Broken Windows Theory” e “Zero Tolerance” costituisce un elemento importante nel dibattito sulla sicurezza e sulle strategie di ordine pubblico, in quanto ha sicuramente influenzato parte dei giudizi espressi sulla Teoria delle Finestre Rotte.

Infatti, occorre distinguere tra i principi ispiratori della “policy” posta in essere dal New York Police Department e le modalità con cui tali principi sono stati effettivamente tradotti in pratica. L’interpretazione o, meglio, l’applicazione che è stata fatta dei concetti espressi da Wilson e Kelling, infatti, è stata condizionata dalle modalità operative già in uso presso la polizia, come la già citata S.Q.F. e le regole d’ingaggio.

Le polemiche, spesso feroci, che sono seguite a tragici fatti di cronaca, come l’omicidio di Patrick Diallo, un giovane emigrato illegalmente dall’Africa, ucciso nel 1999 con 41 colpi di pistola esplosi da quattro agenti della squadra speciale anticrimine, che avevano erroneamente scambiato un suo gesto con l’atto di estrarre un arma²⁷, hanno contribuito a gettare molte ombre sull’operato nel N.Y.P.D.

L’accusa mossa alla polizia di adoperare metodi violenti e discriminatori, unita ai dubbi circa la reale incidenza, sulla diminuzione dei reati, della strategia utilizzata, hanno screditato la “Tolleranza zero” presso ampi settori del mondo accademico e dell’opinione pubblica. Ciò ha anche condizionato i giudizi sulla Teoria delle Finestre Rotte, che è stata bollata come reazionaria ed infondata.

Diversi studiosi (come Innes ed Harcourt) hanno sostenuto che la teoria era viziata già in partenza da lacune e incertezze, aggiungendo che gli studi realizzati successivamente per dimostrarne la validità (come Kelling e Sousa in *Do police matter? An analysis of impact of New York City’s police reforms* del 2001) erano palesemente parziali, privilegiando i dati relativi a determinate zone o a specifici reati. In pratica, Kelling e Sousa si sarebbero concentrati prevalentemente sui reati

²⁷ Caneppele S., *La tolleranza zero: tra palco e realtà*, FrancoAngeli editore, Milano 2009, ebook



minori, confinando le ricerche nelle aree di New York “che avevano vissuto i più forti aumenti della criminalità violenta durante gli anni '80 e le più forti diminuzioni negli anni '90”²⁸.

Il rischio che il giudizio “politico” sull'amministrazione Giuliani potesse influire negativamente sulla credibilità della “Broken Windows Theory” era molto sentito da Kelling, che volle sottolineare la differenza tra la sua teoria e la “Tolleranza zero”. Quest'ultima si era senza alcun dubbio ispirata ai principi esposti e sostenuti da Wilson e Kelling, ma si era poi evoluta (o involuta) in una specifica strategia anticrimine, caratterizzata sia dalle preesistenti modalità operative della polizia newyorkese, sia dal particolare contesto metropolitano: un “melting pot” nel quale confluivano culture, ideologie, condizioni economiche e sociali fortemente eterogenee e stratificate.

Infine, appare utile sottolineare, al riguardo, il pensiero di Rochè che, nel definire le politiche di “Tolleranza zero” una *“imbecillità penale”*, sostiene che *“attribuire importanza ai disordini per ridurre la delinquenza non è una cosa agevole, è più facile sposare la causa della tolleranza zero, anche se non corrisponde ad alcuna realtà politica: evita di porsi tutte le domande cruciali collegate ad una messa in opera di una concreta azione di prevenzione della criminalità”*²⁹; sottolineando, in sintesi, la vocazione prevalentemente repressiva delle politiche di tolleranza zero, orientate al contrasto di tutte le forme di criminalità attraverso azioni di forza. In ciò si può notare la differenza rispetto alla “Teoria delle Finestre Rotte” che, viceversa, privilegia l'aspetto preventivo.

²⁸ Cit. Caneppele S., *La tolleranza zero: tra palco e realtà*, FrancoAngeli editore, Milano 2009, ebook

²⁹ Cit. Carrer F. (a cura di), *Le politiche della sicurezza. Dalla “polizia comunitaria” alla “tolleranza zero”*, articolo di Francesc Guillen, *Dalle “Finestre Rotte” alla lotta contro la delinquenza: alcuni passaggi perduti*, FrancoAngeli editore, Milano 2009, eBook



3. La “Tolleranza zero” e le politiche di contrasto alla criminalità in Europa

Le politiche di “Tolleranza zero” non hanno tardato a trovare applicazione nel vecchio continente, sulla scorta dei dati statistici provenienti da oltreoceano, che evidenziavano una generale, consistente riduzione della criminalità. Questi risultati furono automaticamente associati all’esperienza newyorkese di Bratton e Giuliani e ciò determinò, in molti Stati europei, delle sostanziali modifiche nelle politiche di gestione dell’ordine pubblico e delle modalità operative delle forze di polizia, con esiti spesso controversi. Di seguito verranno descritte sinteticamente le esperienze spagnole, francesi, olandesi e inglesi, mentre alle tematiche riguardanti il nostro Paese verrà dedicato il prossimo capitolo.

In Spagna è stato dato particolare rilievo alla collaborazione tra la polizia e gli altri attori pubblici, non essendosi voluto delegare alle sole forze dell’ordine l’attività di controllo degli ambienti degradati. Le azioni principali che hanno caratterizzato l’esperienza iberica al riguardo sono due:

1. Le rilevazioni annuali di sicurezza, introdotte a metà degli anni ’80 a Barcellona e successivamente estese a tutta la Catalogna. Queste rilevazioni avevano evidenziato come la percezione di sicurezza dei cittadini non dipendesse dagli indici di criminalità. Ciò che interessava ai residenti era, piuttosto, la qualità della vita e l’assenza di degrado negli spazi pubblici. Il tutto condusse all’emanazione di ordinanze che reprimevano i comportamenti incivili e che vennero molto criticate sul profilo della legittimità costituzionale.

2. Il progetto “Polizia 2000”, direttamente ispirato alle riforme attuate da Bratton nel New York Police Department e molto somigliante al Compstat. Il progetto ruotava attorno a tre cardini principali: a) maggiore presenza nelle strade delle forze di polizia; b) decentramento di funzioni ai commissariati che acquisivano così più autonomia decisionale; c) particolare attenzione ai risultati conseguiti dalle attività delle forze dell’ordine.

Il progetto, al quale inizialmente si erano opposti i sindacati di polizia, fu abbandonato quando si scoprì che i dati prodotti per attestare i suoi esiti non erano attendibili. Paradossalmente, accadeva che i reparti più attivi venivano penalizzati sul versante premiale. Infatti, un maggior numero di arresti era associato, in sede di valutazione dei risultati, a un aumento della criminalità.



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

Ciò si traduceva in una riduzione della retribuzione del funzionario responsabile, che quindi, di fronte alla prospettiva di un taglio stipendiale e di probabili conseguenze negative sulla sua carriera, poteva essere indotto a fornire cifre inferiori rispetto a quelle reali.³⁰

In Francia, le questioni legate alla gestione dell'ordine pubblico sono state a lungo condizionate dalla maggiore importanza riservata alle seguenti criticità:

1. Le azioni poste in essere dai partigiani algerini;
2. Il problema del banditismo tradizionale, legato storicamente a determinate aree geografiche come Marsiglia e la Corsica, e poi diffusosi in altre zone del paese come l'Île de France e Lione. Le dimensioni del fenomeno avevano anche condotto alla possibilità di introdurre nel Codice penale francese una disciplina analoga a quella prevista dal nostro art. 416 bis³¹;
3. Il terrorismo di estrema sinistra.

Ciò ha portato a trascurare le questioni riguardanti la pubblica sicurezza e la sorveglianza del territorio.

Per rassicurare in qualche modo la popolazione, nel 1971 vennero istituiti gli "îlotage", un presidio di ordine pubblico che consisteva nel dividere una città o un quartiere in zone (îlots), controllate ciascuna da un poliziotto. L'istituto venne poi soppresso nel 1997 in quanto considerato eccessivamente "permissivo".

Gli anni Settanta videro l'affermazione sul versante mediatico del dibattito sulla sicurezza che acquisiva vigore di pari passo con l'aumento dell'incidenza della criminalità. Ciò condusse alla creazione dei "Consigli Nazionali di prevenzione della delinquenza", sviluppati su tre livelli territoriali: nazionale, dipartimentale e comunale.

³⁰ Carrer F. (a cura di), *Le politiche della sicurezza. Dalla "polizia comunitaria" alla "tolleranza zero"*, articolo di Francesc Guillen, *Dalle "Finestre Rotte" alla lotta contro la delinquenza: alcuni passaggi perduti*, FrancoAngeli editore, Milano 2009, eBook

³¹ Castigliani M., *Francia, dalla French Connection al narco-banditismo. E il giudice lascia: "Combatto contro i mulini a vento"*, Il Fatto Quotidiano Online, disponibile su <https://www.ilfattoquotidiano.it>



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

Nel “Rapporto Peyrefitte sulla violenza” del 1977, viene affrontato per la prima volta il problema del “sentimento d’insicurezza”, sottolineando l’importanza della cooperazione tra lo Stato e le altre amministrazioni al fine di porre in essere interventi concreti contro la criminalità. In particolare, si pose l’accento sull’esigenza di incrementare gli organici della polizia e intensificare la sorveglianza delle aree a rischio. Cinque anni dopo, il rapporto della “Commission des maires sur la sécurité” definì la questione dell’insicurezza una vera e propria “emergenza nazionale”. Il governo di sinistra, tuttavia, si rifiutò di attuare una politica repressiva puntando invece sulla prevenzione e intervenendo su quelli che si ritenevano essere le principali cause della criminalità, vale a dire la povertà e l’esclusione sociale.³²

L’ulteriore aumento dei reati fatto registrare negli anni Novanta, accompagnato dall’avvento del centrodestra al governo e dall’affermazione elettorale dell’estrema destra del Fronte Nazionale, portò all’istituzione della “Polizia di prossimità” che, nelle intenzioni, avrebbe dovuto costituire un presidio permanente di protezione dei cittadini ma che, in sostanza, sopravvisse solo tre anni. Sorprende che il primo, diretto riferimento alla “Tolleranza Zero” di derivazione newyorkese, sia riconducibile al Manifesto pubblicato su “Le Monde” nel 1998 (quindi durante il governo del socialista Jospin) a firma di alcuni intellettuali francesi e intitolato “Repubblicani, non abbiamo più paura!”. In esso si invocava, come forma di contrasto alla criminalità, l’adozione di misure molto forti che andavano dalla repressione delle piccole infrazioni al divieto per gli studenti di indossare abiti giudicati sconvenienti.

Nonostante la questione relativa all’opportunità di applicare la “Zero Tolerance Policy” avesse profondamente diviso il mondo politico e accademico, nonché l’intera società francese, in quegli anni furono varati almeno due provvedimenti che si ispiravano chiaramente ai principi contenuti nella Teoria delle Finestre Rotte:

1. La bonifica degli Champs-Élysées. Il “salotto buono” di Parigi era preda di violente scorribande poste in essere soprattutto da bande giovanili durante gli orari notturni. Pertanto, furono istituiti dei servizi di videosorveglianza e pattugliamenti della polizia 24 ore su 24 con verbalizzazione anche delle piccole infrazioni e arresto in caso di insolvenza

³² Barbagli M. e Gatti U., *Prevenire la criminalità*, Edizioni Il Mulino, Bologna 2010, eBook



delle contravvenzioni. Il progetto non fu poi prorogato nel tempo a causa degli alti costi di gestione;

2. Riunioni sul modello del Compstat di Bratton. Vennero creati dei database il cui contenuto era oggetto di valutazioni incrociate nel corso di briefing periodici. Inizialmente limitate alla Prefettura di Parigi, dal 2002 furono estese a tutto il territorio nazionale, su iniziativa dell'allora ministro dell'interno Sarkozy.

Le elezioni legislative del 2002 furono pesantemente condizionate dal dibattito sulla sicurezza. Il fallimento della polizia di prossimità (i reati erano addirittura aumentati), i fatti di sangue che avevano profondamente colpito l'opinione pubblica francese e le clamorose manifestazioni di protesta della polizia, contribuirono all'affermazione del centrodestra.³³

Dopo un anno, per rispondere alle istanze di sicurezza dei cittadini, fu varata una legge che introduceva nuovi reati e prevedeva sanzioni contro attività quali l'accattonaggio e la prostituzione, mentre nel 2008 vennero costituite le "Unità Territoriali di quartiere" per ripristinare il legame di fiducia e collaborazione tra polizia e cittadinanza.

Inoltre suscitò scalpore il provvedimento, varato nel 2010 dal governo Sarkozy, col quale veniva disposto lo smantellamento, su tutto il territorio francese, dei campi rom illegali. Questa misura, varata anch'essa sotto lo slogan "Tolleranza zero", seguiva le violenze scoppiate tra nomadi e polizia a Saint-Aignan e prevedeva anche l'espulsione e l'accompagnamento coatto alla frontiera di rom di origine bulgara e romena che si fossero resi responsabili di reati³⁴.

In Olanda si segnala l'istituzione della "Street Wise Policy", introdotta nel 1999 dalla polizia di Amsterdam e rimasta in vigore fino al 2005. La polizia si assumeva l'onere di denunciare tutti quei comportamenti che, pur essendo proibiti da ordinanze municipali, continuavano ad essere tollerati (come l'assunzione di droghe e alcol in luoghi pubblici, sversamento di rifiuti per strada ecc.), ritenendo che questi rappresentassero la causa principale della percezione di insicurezza dei residenti. Invece emerse che queste forme di inciviltà non venivano repute troppo

³³ Carrer F. (a cura di), *Le politiche della sicurezza. Dalla "polizia comunitaria" alla "tolleranza zero"*, articolo di Mathieu Zagrodski, *Le politiche di sicurezza in Francia, fra polizia di prossimità, tolleranza zero e cultura del risultato*, FrancoAngeli editore, Milano 2009, eBook

³⁴ Veronese L., *Parigi decide tolleranza zero sulla comunità rom*, Il Sole 24 Ore Online, disponibile su <https://st.ilsole24ore.com>



importanti dai cittadini che chiedevano, invece, di essere tutelati rispetto ad altri tipi di situazioni e di reati. Per questo motivo, a partire dal 2008, le autorità cittadine hanno deciso di istituire delle pattuglie di polizia di quartiere con il compito di individuare le esigenze della comunità e farvi fronte³⁵.

Per quanto concerne il Regno Unito, infine, si registra anche qui, come nella maggioranza dei paesi occidentali, un deciso incremento dei reati nel corso degli anni Ottanta. Già nel 1979 il governo di Margaret Thatcher aveva deciso di aumentare gli stanziamenti per la giustizia penale e le forze di polizia, ma senza che ciò producesse benefici effetti sull'andamento della criminalità. Degna di nota è l'istituzione nel 1982 del "Neighbourhood Watch", un'attività di sorveglianza preventiva basata sulla collaborazione tra cittadini e polizia e che quindi costituisce una forma di convergenza tra controllo "formale" e "informale" del territorio.

Nel 1983 fu istituita la "Crime Prevention Unit" con il duplice obiettivo di sviluppare un nuovo approccio delle amministrazioni nella lotta contro il crimine e di responsabilizzare i cittadini.

Affinché venga attuata una reale politica di prevenzione occorrerà però attendere il 1998, quando il governo laburista di Tony Blair varerà il "Crime and Disorder Act", che prevedeva tra i suoi punti essenziali:

1. L'istituzione di forme di collaborazione tra la polizia e le autorità locali in tema di aiuti e servizi sia per le categorie maggiormente disagiate (tossicodipendenti, senzatetto, minori delinquenti ecc.) che per le vittime di reato;
2. La pubblicazione triennale di un report sui risultati raggiunti;
3. L'abolizione della presunzione dell'incapacità di intendere e di volere per i minori di età compresa tra i 10 e i 14 anni;
4. L'individuazione delle priorità strategiche e degli obiettivi da conseguire.

³⁵ Carrer F. (a cura di), *Le politiche della sicurezza. Dalla "polizia comunitaria" alla "tolleranza zero"*, articolo di Francesc Guillen, *Dalle "Finestre Rotte" alla lotta contro la delinquenza: alcuni passaggi perduti*, FrancoAngeli editore, Milano 2009, eBook



Al “Crime and Disorder Act” seguì poi tutta una serie di provvedimenti che possono essere definiti, a tutti gli effetti, come la realizzazione di una rigorosa politica di “Tolleranza zero”. Tra questi occorre segnalare:

1. l’*Anti-Social Behaviour Order*, vale a dire un complesso di ordinanze emanate da tribunali civili e comportanti limitazioni alla libertà di movimento e alle condotte di soggetti ritenuti “antisociali”, in quanto pongono in essere “una condotta che causa o è probabile che crei tormento, paura o preoccupazione a una o più persone che non appartengono alla famiglia di chi la pone in essere”. Entrato in vigore nel mese di aprile del 1999, l’ASBO fu applicato solo parzialmente così da essere riformato nel 2003 prevedendo la concessione di nuovi poteri alle autorità locali circa lo sgombero di aree occupate e il disarmo dei possessori di armi da fuoco o ad aria compresse. Vennero introdotte anche misure finalizzate al rafforzamento della responsabilità genitoriale per quei minori che manifestavano comportamenti devianti³⁶.
2. la *Section 30 orders/Dispersal*, che attribuisce alle forze di polizia la facoltà di disperdere gruppi formati da almeno due individui che si comportano in modo da arrecare “molestia, intimidazione, allarme o turbativa” ad altre persone³⁷.

³⁶ Ceretti A. e Cornelli R., *Oltre la paura*, Universale Economica Feltrinelli, Milano 2018, pag. 124

³⁷ A cura del Servizio Politiche per la sicurezza e la polizia locale della Regione Emilia-Romagna, *Quaderni di città sicure 40*, articolo di Stephen Moore, *Comunità contraddittorie: i casi di “Street Life People”, “Neighbourhood Policing” e “The Community”*, sito internet della regione Emilia-Romagna, disponibile su <https://autonomie.regione.emilia-romagna.it>



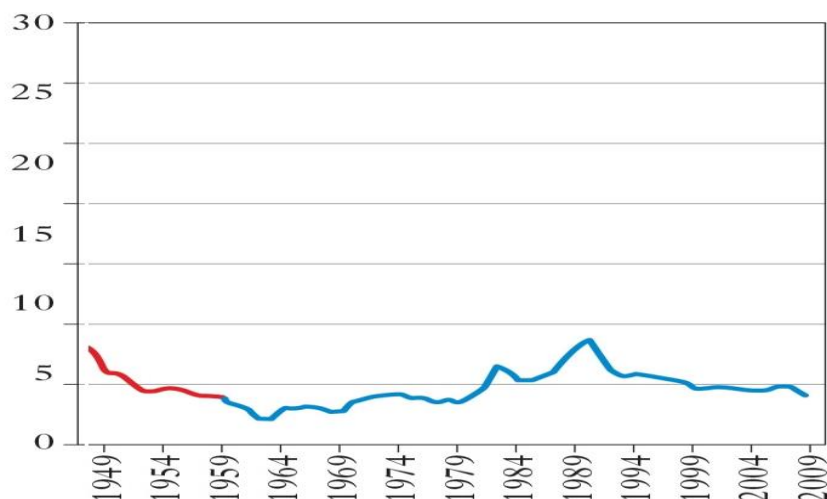
Capitolo terzo

La Teoria delle Finestre Rotte nelle politiche di sicurezza urbana in Italia

1. La curva della criminalità

1.1 Criminalità reale

La seconda metà del secolo scorso ha segnato un notevole incremento della criminalità in quasi tutti i paesi occidentali. In alcuni tale processo si è avviato verso la fine degli anni Cinquanta, in altri (tra cui l'Italia) esso è cominciato dieci anni dopo. Il dato comune è rappresentato dall'alternanza tra fasi di crescita e fasi di diminuzione dei reati, che hanno raggiunto, nella maggioranza dei casi, il picco più elevato all'inizio degli anni Novanta³⁸. I grafici che seguono rappresentano, rispettivamente, il numero di omicidi e il numero di furti denunciati per 100.000 abitanti in un intervallo di tempo che va dal 1949 al 2009.



³⁸ Barbagli M. e Gatti U., *Prevenire la criminalità*, Il Mulino, Bologna 2010, eBook



Figura 1: numero di omicidi ogni 100.000 abitanti (fonte: Barbagli M., *Mezzo secolo di delitti*, 2015, Treccani)

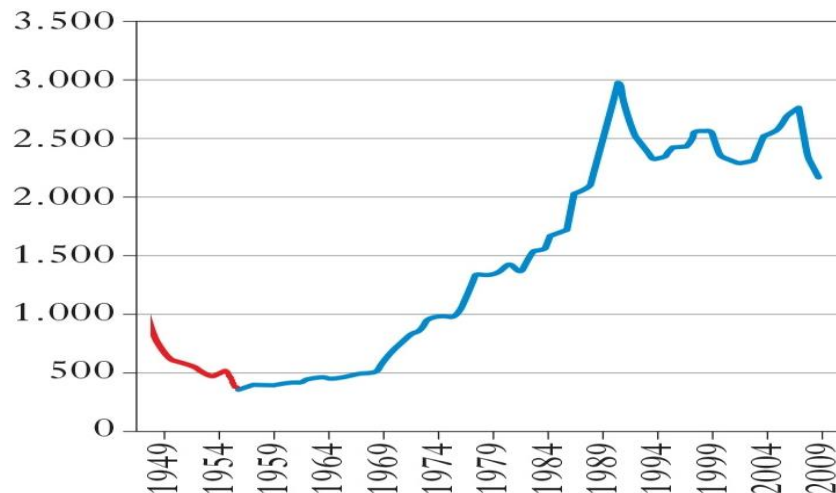


Figura 2: numero di furti denunciati ogni 100.000 abitanti (fonte: Barbagli M., *Mezzo secolo di delitti*, 2015, Treccani)

Come si può notare, a partire dal 1969 si verificò nel nostro Paese una notevole impennata dei furti. L'incremento interessò pure altri reati come le rapine ed i sequestri di persona. Anche gli omicidi crebbero, pur se in misura meno evidente.

Il periodo a cavallo tra gli anni Sessanta e gli anni Settanta costituì un momento particolarmente travagliato per l'Italia. L'aumento della criminalità si accompagnò alle lotte sindacali che, soprattutto nell'autunno del 1969, avevano infiammato il Paese portando migliaia di operai nelle strade e paralizzando spesso le attività produttive. La contestazione giovanile, approdata in Italia sulla scia del "maggio francese" interessava Scuole e Università da nord a sud. L'attentato di piazza Fontana a Milano, che il 12 dicembre 1969 era costato la vita a 17 vittime innocenti, aveva ufficialmente aperto la "stagione delle stragi".

Si era così creato un mix estremamente pericoloso e potenzialmente devastante, che metteva in discussione non solo la sicurezza dei cittadini, ma le stesse istituzioni democratiche. Non destò



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

alcuno stupore, quindi, il fatto che una consistente parte dell'opinione pubblica reclamasse a gran voce l'introduzione di norme più severe a tutela dell'ordine pubblico.

È in quegli anni che in Italia si comincia a parlare in maniera insistente di "insicurezza" e di "violenza urbana" anche se la criminalità comune, sia pur in ascesa, era ancora lontana dai livelli che verranno poi raggiunti nel decennio successivo. Fa la sua comparsa nel panorama politico, anche se per poco tempo, la cosiddetta "maggioranza silenziosa". Un movimento che ambiva a riunire sotto un'unica bandiera la borghesia moderata che reclamava sicurezza e stabilità. L'esperienza durò poco, soprattutto per il forte peso esercitato al suo interno dalla destra di ispirazione neofascista. Ben più longeva fu la definizione, che venne a lungo usata per indicare quella parte del Paese che, pur stando lontana dalle piazze e da altre forme di visibilità, richiedeva una presenza più forte e, per un verso, rassicurante, delle Istituzioni.

Sulle pagine dei giornali, sempre più dedicate al tema della criminalità, gli articoli di cronaca si alternavano a quelli sul dibattito politico. Il 28 maggio 1971 il Corriere della Sera titolava: "I deputati della DC contro la criminalità"; sulla stessa testata si poteva leggere, poco più di una decina di giorni dopo: "Una rapina e un furto nella stessa giornata a Roma. Prese di mire le gioiellerie". E ancora il 15 luglio 1971: "Saragat³⁹ : procedure rapide per la lotta alla criminalità". Il 16 marzo 1972, mentre in prima pagina campeggiava la foto del cadavere dell'editore Giangiacomo Feltrinelli, morto nel tentativo di far esplodere un traliccio dell'alta tensione a Segrate, vicino Milano, all'interno del quotidiano un articolo intitolava: "Leone⁴⁰: ferma azione contro violenza e criminalità".⁴¹

³⁹ Giuseppe Saragat. 5° Presidente della Repubblica Italiana, in carica dal 29 dicembre 1964 al 29 dicembre 1971

⁴⁰ Giovanni Leone. 6° Presidente della Repubblica Italiana, in carica dal 29 dicembre 1971 al 15 giugno 1978

⁴¹ Dall'archivio storico on-line del Corriere della Sera, disponibile su <https://archivio.corriere.it>



L'ansia che attanagliava in quel periodo la società italiana, stretta nella morsa tra la paura della delinquenza comune e la violenza politica di matrice estremista, contava perciò su una più che apprezzabile amplificazione mediatica. Ciò influenzò in maniera determinante il clima politico. Infatti, le elezioni del 1972 furono le prime "elezioni anticipate" nella storia della Repubblica, essendo state indette prima della fine naturale della legislatura. Esse videro una notevole avanzata della destra, allora rappresentata dal Movimento Sociale Italiano, che raddoppiò i suoi voti rispetto alle precedenti consultazioni e il governo che ne seguì, presieduto da Giulio Andreotti, fu caratterizzato dall'uscita del Partito Socialista dall'esecutivo⁴².

Da rimarcare come, in quel periodo, fosse sorto un genere cinematografico denominato "poliziottesco", che esprimeva pienamente il desiderio di ordine e sicurezza di buona parte dei cittadini. In particolare, veniva rappresentato il sentimento, molto diffuso, secondo il quale le istituzioni, vincolate dai lacci della burocrazia, non erano in grado di rispondere a una criminalità che si faceva sempre più violenta e spavalda. Si può dire che, nella società, cominciava già ad aleggiare una richiesta di "tolleranza zero ante litteram" nei confronti dei crimini più efferati, quelli che, cioè, colpivano maggiormente l'opinione pubblica e riempivano le prime pagine dei giornali.

Negli anni successivi, la curva della criminalità, sia pure con qualche oscillazione, ha fatto segnare una crescita costante fino a raggiungere, come già accennato, il picco massimo nel 1991; più o meno analogamente a quanto accadeva negli Stati Uniti e in molti altri paesi europei. L'aumento più considerevole si registra nella seconda metà degli anni Ottanta, proprio mentre l'Italia viveva il suo "secondo boom economico", un periodo di crescita economica e industriale che l'avrebbe portata nel 1991 ad essere la quarta potenza mondiale.

Il problema della delinquenza non monopolizzava più l'attenzione dell'opinione pubblica, come nel decennio precedente. Le televisioni commerciali, che proprio in quel periodo si affermavano su tutto il territorio nazionale, tendevano a rappresentare l'immagine ottimista di un Paese in

⁴² Da Wikipedia, voce "Governo Andreotti II", disponibile su <https://it.wikipedia.org>



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

crescita, che ostentava una sempre maggiore ricchezza e in cui le tensioni sociali venivano stemperate dai messaggi rassicuranti diffusi dai media.

Ma profondissimi cambiamenti erano dietro l'angolo. La caduta del muro di Berlino prima e il crollo di un'intera classe politica poi, costituirono le premesse per l'avvento della cosiddetta "Seconda Repubblica".

Negli ultimi anni della sua vita, la Prima Repubblica si trovò a dover fronteggiare due problemi di estrema gravità. Uno fu rappresentato dagli attentati compiuti nel 1992 dalla mafia, che costarono la vita ai giudici Giovanni Falcone e Paolo Borsellino e agli agenti delle loro scorte. Il secondo invece era costituito dall'ascesa della criminalità che, negli anni 1990 e 1991 tornò ad occupare un posto preponderante sui mezzi d'informazione e nel dibattito pubblico.

La lotta alla delinquenza, con la forte impennata dei reati, tornava a costituire una priorità. Misure straordinarie non venivano chieste solo dall'opinione pubblica, ma anche dalle più alte cariche dello Stato⁴³, mentre si moltiplicavano gli appelli al Governo affinché si intervenisse al più presto per porre rimedio a quella che si configurava sempre più come una vera e propria emergenza nazionale.

1.2e criminalità "percepita"

Accanto ai dati della "criminalità reale", vale a dire quelli riguardanti il numero di reati effettivamente denunciati, cominciano ad assumere sempre più peso i dati relativi alla "criminalità percepita", cioè quelli riferiti al livello di insicurezza avvertito dalla popolazione. Si tratta di rilevazioni di importanza fondamentale per la comprensione di determinate dinamiche, soprattutto per due motivi:

1. non sempre ad un aumento della percezione d'insicurezza corrisponde un incremento del crimine reale, e viceversa;

⁴³ M.M., *Governo: pronte le misure straordinarie chieste da Cossiga contro la criminalità*, Corriere della Sera del 16 ottobre 1990, disponibile su <https://archivio.corriere.it>



2. la percezione d'insicurezza della popolazione svolge un ruolo fondamentale nel dibattito sociale e politico, ancor più dei dati numerici sulla reale incidenza della criminalità.

Al riguardo, utili spunti di riflessione possono emergere dall'osservazione congiunta dei dati sull'insicurezza con quelli relativi ai reati denunciati. Di seguito verranno raffrontate le percentuali di italiani che si sentono poco o per nulla sicuri fuori casa e in casa (figure 3 e 4), con le statistiche sui delitti dolosi, sui furti e sulle rapine, prendendo come riferimento gli anni 1997, 2002 e 2007, in un intervallo di tempo che comprende, quindi, un intero decennio (figure 5, 6 e 7).

A proposito delle statistiche riguardanti i delitti denunciati dalle Forze dell'Ordine all'Autorità Giudiziaria appare comunque doveroso premettere che i dati possono essere sottostimati a causa della notoria difficoltà, da parte delle vittime, a denunciare determinati reati come le violenze sessuali, le violenze domestiche o il taccheggio.

Tuttavia, ciò non inficia la valenza e l'utilità delle rilevazioni, soprattutto perché esse consentono di individuare una linea di tendenza attendibile.

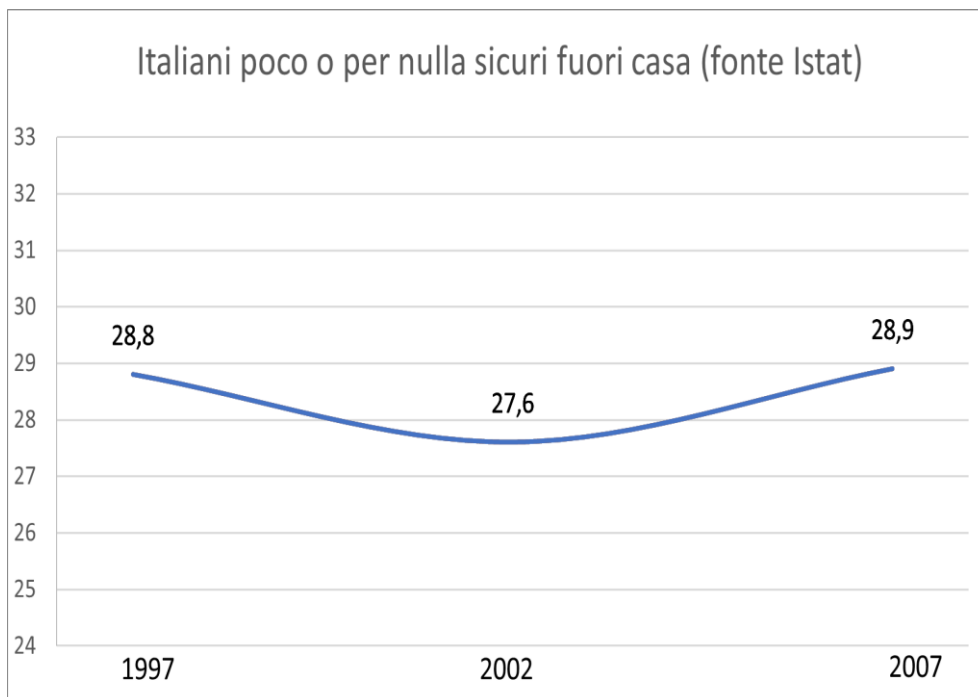




Figura 3: percentuale italiani che si sentono poco o per nulla sicuri all'esterno della propria abitazione; rilevazione degli anni 1997, 2002 e 2007 (ISTAT)

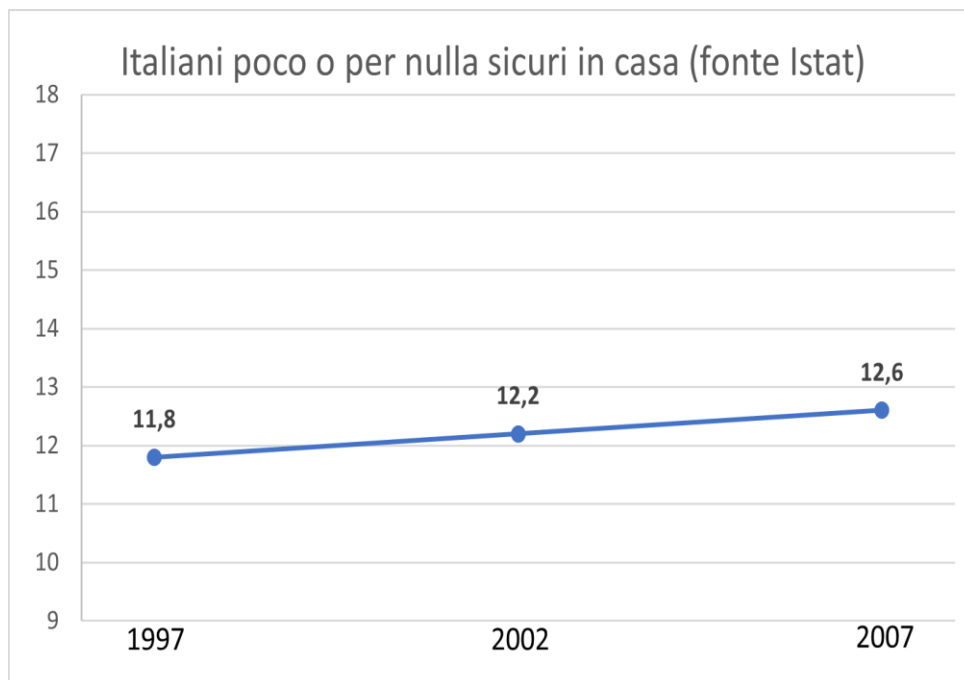


Figura 4: percentuale italiani che si sentono poco o per nulla sicuri all'interno della propria abitazione; rilevazione degli anni 1997, 2002 e 2007 (ISTAT)

Come si può osservare, la percentuale di italiani che dichiaravano di sentirsi poco o per nulla sicuri fuori casa, assestata nel 1997 al 28,8%, diminuiva nel 2002 di più di un punto percentuale per poi risalire nel 2007, raggiungendo un livello impercettibilmente superiore rispetto a quello registrato dieci anni prima.

Il trend dell'insicurezza percepita in casa, invece si rileva in costante leggera ascesa, facendo registrare un aumento dello 0,4% nel 2002 e di un ulteriore 0,4 nel 2007.

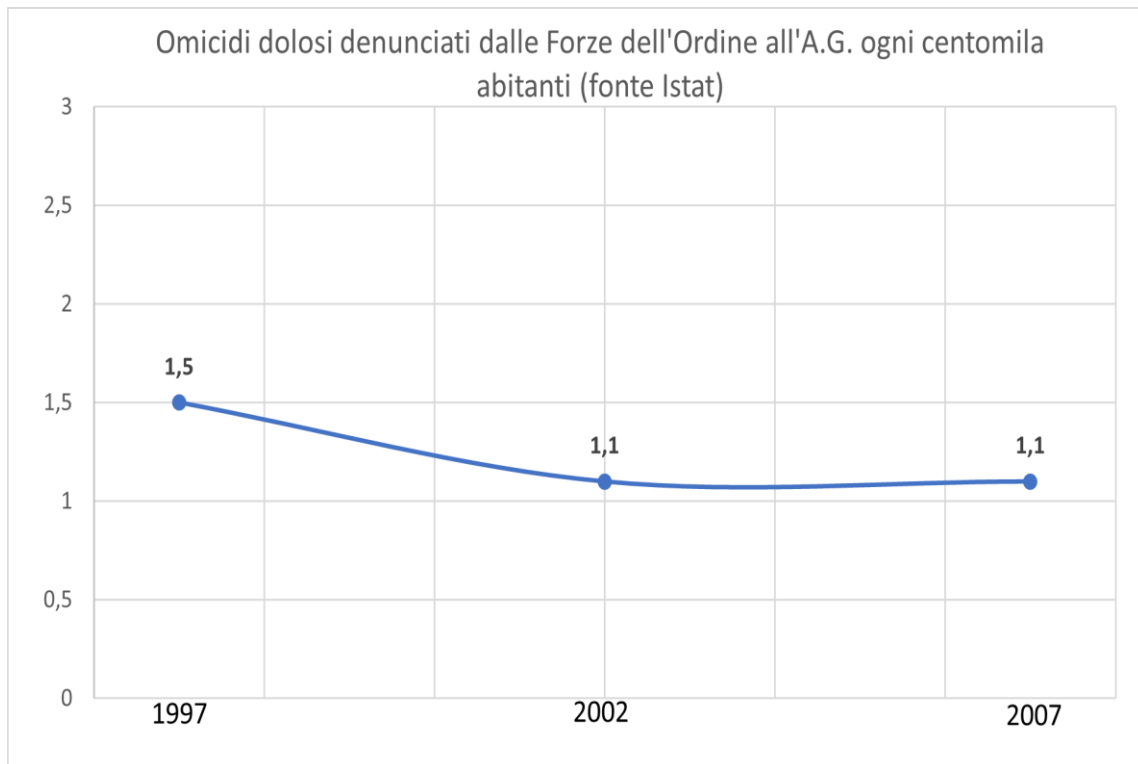


Figura 5: numero di omicidi dolosi denunciati dalle Forze dell'Ordine all'Autorità Giudiziaria ogni 100.000 abitanti; rilevazione degli anni 1997, 2002 e 2007 (ISTAT)

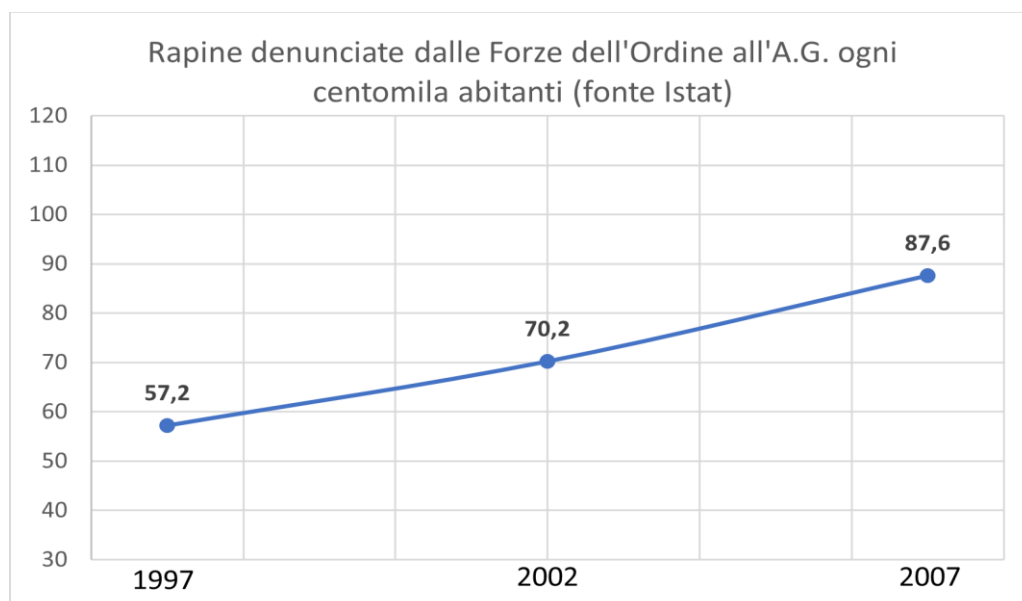


Figura 6: numero di rapine denunciate dalle Forze dell'Ordine all'Autorità Giudiziaria ogni 100.000 abitanti; rilevazione degli anni 1997, 2002 e 2007 (ISTAT)

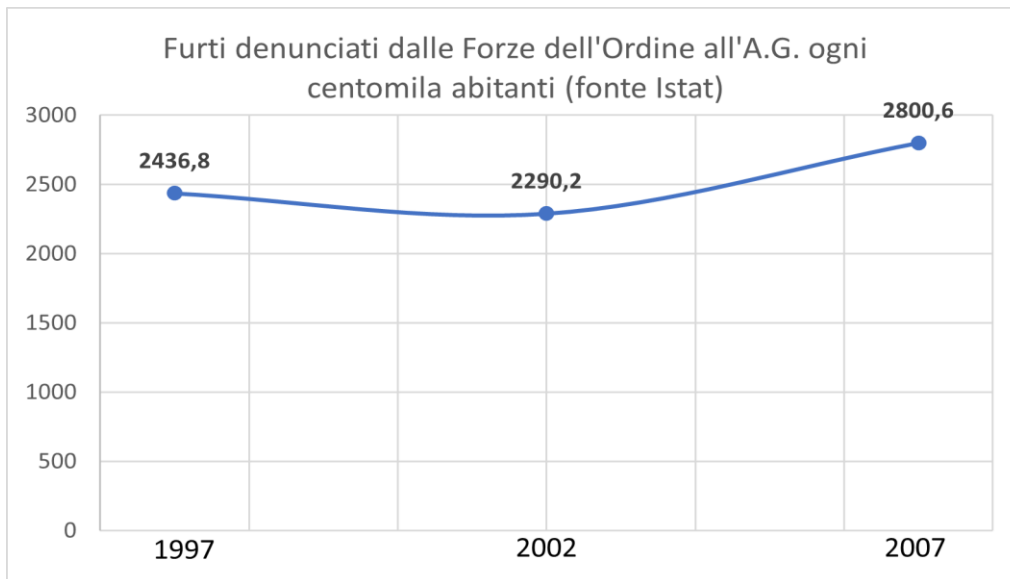


Figura 7: numero di furti denunciati dalle Forze dell'Ordine all'Autorità Giudiziaria ogni 100.000 abitanti; rilevazione degli anni 1997, 2002 e 2007 (ISTAT)

Il dato immediatamente visibile è che, dei tre reati presi in considerazione, la rapina risulta quello caratterizzato dall'ascesa più consistente, facendo registrare nel 2007 un incremento del 24,8% rispetto al 2002 e addirittura del 45,5% rispetto al 1997.

Prendendo come riferimento la percentuale di italiani che avevano dichiarato di sentirsi poco o per nulla sicuri fuori casa, si può notare come l'andamento della curva sia assimilabile solo a quello relativo ai furti. In questo caso, infatti, possiamo notare come il trend sia in lieve calo fino al 2002 per poi risalire nel 2007. La differenza fondamentale sta nel fatto che mentre il livello di percezione di insicurezza fuori casa, sia pur in ascesa nel quinquennio 2002-2007, si colloca alla fine su livelli sostanzialmente analoghi a quelli registrati all'inizio dell'arco di tempo considerato, l'aumento dei furti è molto più marcato, superando di gran lunga il dato fatto registrare nel 1997. Per quanto concerne il raffronto con la curva degli omicidi dolosi, le tendenze corrispondono solo per il primo segmento, vale a dire quello che va dal 1997 al 2002, nel quale si registra un calo sia



degli omicidi che della percezione di insicurezza. Nel 2007, invece, si ha una risalita dell'insicurezza fuori casa, mentre il tasso di uccisioni rimane invariato.

Nessuna analogia può invece essere rilevata tra l'andamento della percezione di insicurezza fuori casa e quello delle rapine che, come già detto, risultano in forte ascesa sia nel 2002 che nel 2007. Un incremento si può osservare anche nel grafico relativo agli italiani che si sentono poco o per nulla sicuri in casa, ma si tratta in questo caso di aumenti percentuali di lieve entità, per niente paragonabili a quelli registrati a proposito delle rapine.

I dati che sono stati qui rappresentati confermano quindi come la percezione di insicurezza e i dati reali sul crimine non sempre siano tra loro collegati. Riferendoci ai casi sopra esaminati, si può notare come la curva dell'insicurezza non corrisponda a quella delle rapine, che pure costituiscono uno dei reati più temuti dai cittadini, soprattutto nei grandi centri urbani.

Un aumento così consistente di questa tipologia di crimine avrebbe dovuto provocare una maggiore crescita del numero di persone che si sentono poco o per nulla sicure.

In compenso, altre rilevazioni effettuate in diversi periodi, hanno registrato la dinamica opposta: trend in salita dell'insicurezza non giustificato da particolari criticità sul fronte della delinquenza.

Perciò, i dati relativi alla percezione d'insicurezza hanno sempre destato non poche perplessità negli studiosi. Ceretti e Cornelli, nell'evidenziare come la percentuale d'insicuri nel 2004-2005 sia sostanzialmente la stessa rilevata nel 1992, affermano che ciò *“insinua più di un dubbio rispetto all'insorgere di continui allarmi sociali che si registrano negli ultimi quindici anni”*⁴⁴.

Marzio Barbagli invece si è preoccupato di sottolineare la differenza tra *“fear of crime”* e *“concerned about crime”*, vale a dire tra *“paura del crimine”* e *“preoccupazione per il crimine”*, in quanto la seconda, a differenza della prima, può essere facilmente influenzata dai media e dalle esperienze quotidiane. La paura *“è un sentimento concreto, che corrisponde alle esperienze quotidiane e dipende dalla percezione sia della probabilità di subire un reato sia dalla gravità delle conseguenze che questo potrebbe avere; la preoccupazione è invece un sentimento astratto, e*

⁴⁴ Ceretti A. e Cornelli R., *Oltre la paura*, Feltrinelli editore, Milano 2018, pag. 25



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

dipende da un determinato livello di coscienza politica, da un particolare sistema di valori, da una determinata concezione dello Stato”⁴⁵.

Il riconoscimento dell'importanza della percezione di insicurezza rappresenta un passaggio obbligato per la comprensione delle dinamiche che hanno caratterizzato il dibattito politico e sociale sull'ordine pubblico, soprattutto a partire dalla seconda metà degli anni Novanta. Molto spesso, infatti i media hanno contribuito fortemente alla formazione di quella “preoccupazione per il crimine” di cui parla Barbagli e che, oltre a condizionare gli esiti di consultazioni elettorali sia a carattere nazionale che locale, ha costituito la formale giustificazione per l'emanazione di decreti ed ordinanze miranti a reprimere e sanzionare comportamenti che, prima di allora, erano sostanzialmente tollerati. Il tutto nel solco della strada tracciata dalla Teoria delle Finestre Rotte e, soprattutto della “Zero Tolerance” di Rudolph Giuliani, citata sovente come modello di riferimento da parte di diversi sindaci ed amministratori italiani, sia di destra che di sinistra.

2. L'ordine pubblico e il dibattito sulla sicurezza

2.1 Gli anni Settanta

Nel nostro Paese, il dibattito sulla sicurezza ha vissuto fasi alterne, caratterizzate ora da un interesse quasi ossessivo da parte dei media, ora da un'attenzione che potremmo definire “fisiologica”, riservata cioè alla narrazione del fatto di cronaca, al suo commento e agli eventuali successivi sviluppi.

Il periodo a cavallo tra gli anni Sessanta e gli anni Settanta, come già accennato in precedenza, fu molto burrascoso sul versante dell'ordine pubblico. Al problema della criminalità, in costante ascesa, si aggiunsero la violenza politica, gli attentati e le tensioni sociali.

⁴⁵ Intervento di Marzio Barbagli ai seminari di formazione di redattore sociale, XIV Redattore Sociale 30 novembre – 1-2 dicembre 2007. Il Dittatore, *Era ora! Analisi dell'improvviso successo della tolleranza zero*, disponibile su <https://www.giornalisti.redattoresociale.it>



Il fenomeno di crescita e sviluppo economico e industriale conosciuto dall'Italia negli anni Cinquanta e per parte degli anni Sessanta, noto come “miracolo economico”, era ormai giunto al termine, innescando così un periodo di forte difficoltà, aggravata dalla crisi energetica del 1973 causata dall'aumento del prezzo del petrolio deciso dall'OPEC.

Il panorama politico è contrassegnato da una forte incertezza. Non soltanto si consolida la tendenza ampiamente consolidatasi nei due decenni precedenti, con governi che si succedono l'uno all'altro all'interno della stessa legislatura, ma si afferma anche il ricorso ad elezioni anticipate (la settima legislatura non compirà neanche il terzo anno). Inoltre, le piazze italiane sono teatro di scontri sempre più violenti tra estremisti di destra ed estremisti di sinistra, mentre ondate di scioperi paralizzano il Paese e il malcontento serpeggia in strati sempre più ampi del mondo lavorativo, minacciato dalla crisi, dal caro-vita e dallo spettro della disoccupazione.

Il *boom economico* degli anni Cinquanta e Sessanta è ormai alle spalle e sono sempre più le aziende che ricorrono alla cassa integrazione o che vengono costrette alla chiusura.

In tale contesto si devono registrare anche i fondati timori di attentati alla democrazia, essendo ancora fresco il ricordo del tentativo di colpo di Stato messo in atto da Junio Valerio Borghese, ex ufficiale di marina e comandante della X Flottiglia MAS del Regno d'Italia, molto vicino ad ambienti dell'estrema destra⁴⁶.

Dal punto di vista sociale, il processo di forte urbanizzazione che si era registrato negli anni precedenti, con l'immigrazione dalle campagne e dai centri rurali verso le grandi città, aveva creato i “ghetti” metropolitani, quartieri periferici spesso sprovvisti di strutture e servizi essenziali, nei quali il degrado cresceva a vista d'occhio e i cui residenti appartenevano in buona parte alle fasce più deboli ed emarginate della popolazione.

⁴⁶ Ex Comandante della X Flottiglia MAS, Junio Valerio Borghese, dopo aver aderito alla Repubblica Sociale Italiana all'indomani dell'Armistizio dell'8 settembre 1943 ed essere stato presidente del Movimento Sociale Italiano nei primi anni '50, fu l'ideatore di un fallito “colpo di Stato”, che avrebbe dovuto realizzarsi nella notte tra il 7 e l'8 dicembre del 1970. Mentre il “golpe” era già in fase di esecuzione, per motivi che non sono mai stati sufficientemente chiariti Borghese ordinò l'annullamento delle operazioni. Solo alcuni mesi dopo i fatti furono resi noti all'opinione pubblica, che ne rimase sensibilmente scossa. Dopo anni di indagini e di processi, con sentenza del 25 marzo 1986 la Cassazione assolse definitivamente gli imputati ritenendo insussistente l'elemento della cospirazione politica e confermando solo le condanne per i reati minori.



Tra gli esempi più significativi di queste aree abitative, si possono citare il quartiere Scampia di Napoli, lo Zen di Palermo e il Corviale di Roma, diventate in seguito (soprattutto le prime due) protagoniste della cronaca nera per essere diventate centri operativi privilegiati della criminalità organizzata.

L'impatto della delinquenza comune cresce di anno in anno, come non era mai accaduto dal dopoguerra (figura 8).

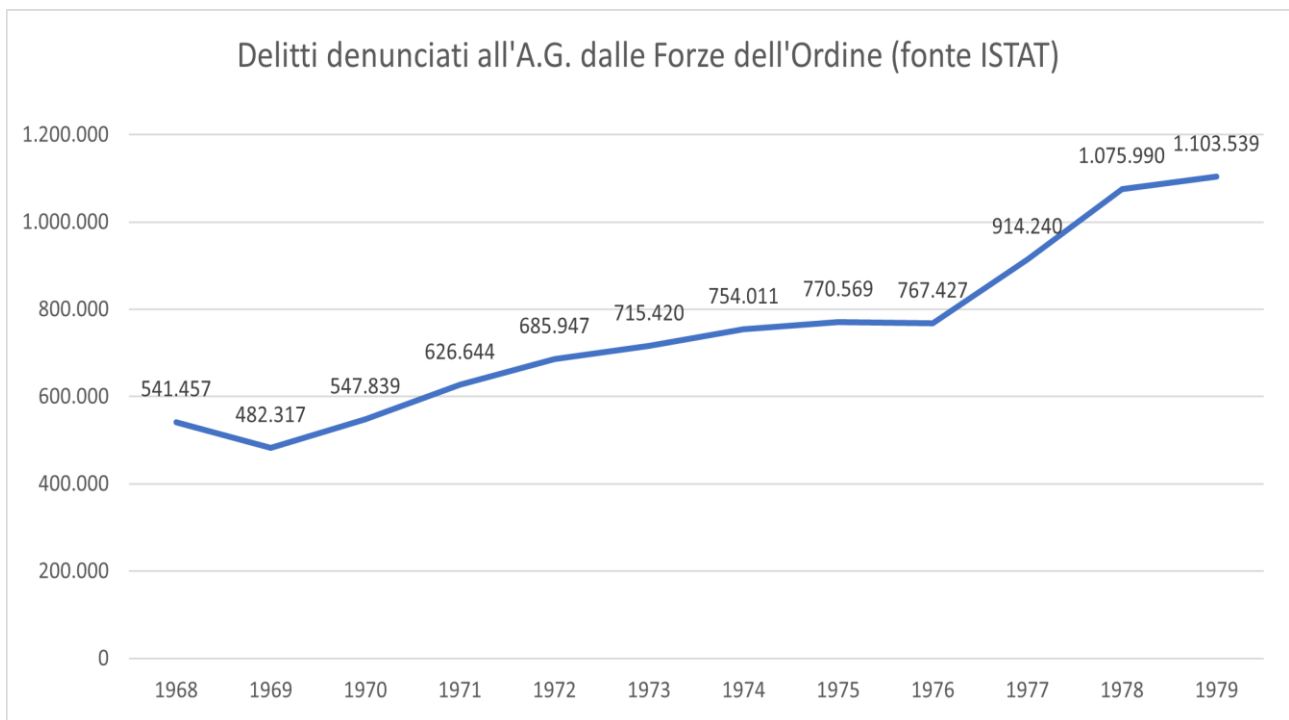


Figura 8: numero di delitti denunciati dalle Forze dell'Ordine all'Autorità Giudiziaria dal 1968 al 1979 (fonte: Annuari ISTAT)

Nell'arco del decennio i delitti raddoppiano, e l'emergenza criminalità, soprattutto nei grandi centri urbani, al sud come al nord, occupa sempre più spazio sulle pagine dei giornali.

Ma gli anni Settanta sono caratterizzati anche da due fenomeni che hanno segnato profondamente la storia del nostro Paese: la "strategia della tensione" e "gli anni di piombo".



La strategia della tensione è sostanzialmente una definizione politica che si riferisce a tutta la serie di attentati che insanguinò l'Italia nel periodo compreso convenzionalmente tra il 1969 e il 1980 (dall'attentato di Milano alla Banca Nazionale dell'Agricoltura alla strage della stazione ferroviaria di Bologna del 2 agosto 1980) che, secondo una teoria molto condivisa, rispondeva allo scopo di generare un sentimento di paura nella popolazione tale da favorire una svolta autoritaria nel governo del Paese.

Gli anni di piombo identificano invece il periodo del terrorismo, che vide responsabili di sanguinosi attentati organizzazioni sia di estrema destra che di estrema sinistra (come, rispettivamente, i NAR e le Brigate Rosse). Gli obiettivi di questi gruppi erano prevalentemente soggetti appartenenti al mondo politico, imprenditoriale o dell'informazione. L'azione più eclatante fu quella compiuta dalle Brigate Rosse che si tradusse nel rapimento e nella successiva uccisione del Presidente della Democrazia Cristiana Aldo Moro, e nell'assassinio dei cinque componenti della sua scorta.

Come si può osservare, quindi, la situazione dell'ordine pubblico nell'Italia degli anni Settanta si presentava gravemente compromessa, minacciata com'era su più fronti. L'opinione pubblica chiedeva interventi normativi che restituissero un minimo di serenità e di sicurezza ai cittadini e su questo versante si verificò una convergenza di tutte le forze politiche di governo, che incassarono anche il sostegno del Partito comunista.

Vennero così varate delle leggi speciali, la più famosa delle quali è certamente la legge n. 152 del 22 maggio 1975 recante "Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico" e meglio conosciuta come legge "Reale", dal nome del suo promotore, Oronzo Reale, a quel tempo Ministro di Grazia e Giustizia.

La legge, che riformava parte del codice di procedura penale, ebbe delle importanti ripercussioni sull'ordine pubblico. I suoi punti salienti possono essere così sintetizzati:

1. legittimazione dell'uso delle armi da fuoco da parte delle forze dell'ordine, se necessario per mantenere l'ordine pubblico;



2. ricorso alla custodia preventiva anche non in presenza di flagranza di reato;
3. ricorso al “fermo preventivo” fino a quattro giorni;
4. divieto per chiunque di indossare caschi o altri oggetti che impedissero il riconoscimento della persona.

La legge Reale fu molto criticata e contestata, in quanto ritenuta eccessivamente repressiva. Sottoposta a referendum abrogativo, venne tuttavia confermata con una maggioranza del 76,5%. Da sottolineare che una ricerca compiuta nel 1990 fece emergere un dato inquietante: dall’entrata in vigore della legge e fino al 1989, il 90% delle persone che erano morte o rimaste ferite durante scontri con le forze dell’ordine, non aveva con sé armi da fuoco⁴⁷.

Finalizzati prevalentemente alla lotta contro il terrorismo sono invece altri importanti interventi normativi quali l’istituzione di corpi speciali di polizia, come i NOCS (Nucleo Operativo Centrale di Sicurezza) e, soprattutto, la legge n. 15 del 6 febbraio 1980 (nota come legge “Cossiga”) che prevedeva ampliamenti dei poteri della polizia. Sottoposta a referendum abrogativo nel 1981, la legge venne confermata con la maggioranza dell’85,12%. Il provvedimento fu anche sottoposto al vaglio della Consulta che dichiarò la sua conformità al dettato costituzionale.

Molto interessante è la motivazione della sentenza:

*“Se si deve ammettere che un ordinamento, nel quale il terrorismo semina morte – anche mediante lo spietato assassinio di “ostaggi” innocenti – e distruzioni, determinando insicurezza e, quindi, l’esigenza di affidare la salvezza della vita e dei beni a scorte armate ed a polizia privata, versa in uno stato di emergenza, si deve, tuttavia, convenire che l’emergenza, nella sua accezione più propria, è una condizione certamente anomala e grave, ma anche essenzialmente temporanea. Ne consegue che essa legittima, sì, misure insolite, ma che queste perdano legittimità, se ingiustificatamente protratte nel tempo”.*⁴⁸

⁴⁷ *Che cos’era la legge Reale. Un bignami delle contestate norme degli anni Settanta evocate da Di Pietro e Maroni.* Il Post. Lunedì 17 ottobre 2011, disponibile su <https://www.ilpost.it>

⁴⁸ Corte Costituzionale. Sentenza n. 15 del 1982



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

In realtà, come si può ben vedere, la Consulta pur ammettendo che lo stato di emergenza possa giustificare il ricorso a misure eccezionali, chiarisce un principio fondamentale che riguarda buona parte dei provvedimenti normativi legati all'ordine pubblico, e cioè che essi vigono solo fin quando sussistono le condizioni che ne legittimano il ricorso.

2.2 Gli anni Ottanta

Sul fronte della criminalità e dell'ordine pubblico, gli anni Ottanta in Italia si aprono con la strage alla stazione ferroviaria di Bologna del 2 agosto 1980. Quest'attentato, che costò la vita a 85 persone, è unanimemente considerato come il picco della "strategia della tensione".

Successivamente, grazie soprattutto all'arresto dei capi storici delle organizzazioni eversive e allo smantellamento delle varie "cellule", il fenomeno del terrorismo, sia "stragistico" che "politico", segnò un rapido ed inesorabile declino, così come la violenza politica di piazza.

Allo stesso tempo, si evidenziò una sempre maggiore espansione della criminalità organizzata che diveniva più potente e violenta, soprattutto nelle regioni meridionali. La Campania fu teatro di scontro nella sanguinosa guerra tra gli esponenti della Nuova Camorra Organizzata di Raffaele Cutolo e la Nuova Famiglia. Analogamente, in Sicilia il "Clan dei Corleonesi" di Salvatore Riina imponeva la sua egemonia con attentati e uccisioni in serie. Soprattutto, le mafie cominciavano ad espandersi in maniera tentacolare e diversificata, estendendo la loro influenza nel mondo politico ed imprenditoriale.

La curva del crimine confermava il trend in ascesa del decennio precedente e, se nella prima metà degli anni Ottanta la crescita, sia pur costante, si presentava comunque contenuta, si dovette assistere poi ad una netta accelerazione dell'aumento dei reati, che nel 1987 fecero registrare un incremento del 33% rispetto ai livelli dell'anno precedente (figura 9).

Tutto ciò mentre il Paese viveva un periodo di forte ripresa economica, favorita dal ribasso del prezzo del petrolio e dalla crescita di diversi settori quali il "terziario", mentre il "made in Italy" si affermava nel mondo come un marchio vincente e di prestigio.



L'Italia attraversava un periodo di trasformazione e modernizzazione che la proiettò fino al quarto posto tra le potenze industriali del pianeta, anche se l'impetuoso aumento del debito pubblico, nel frattempo, creava le premesse per la crisi che, a partire dal decennio successivo, avrebbe investito la Nazione che, a detta di molti osservatori, viveva nettamente al di sopra delle proprie possibilità ⁴⁹.

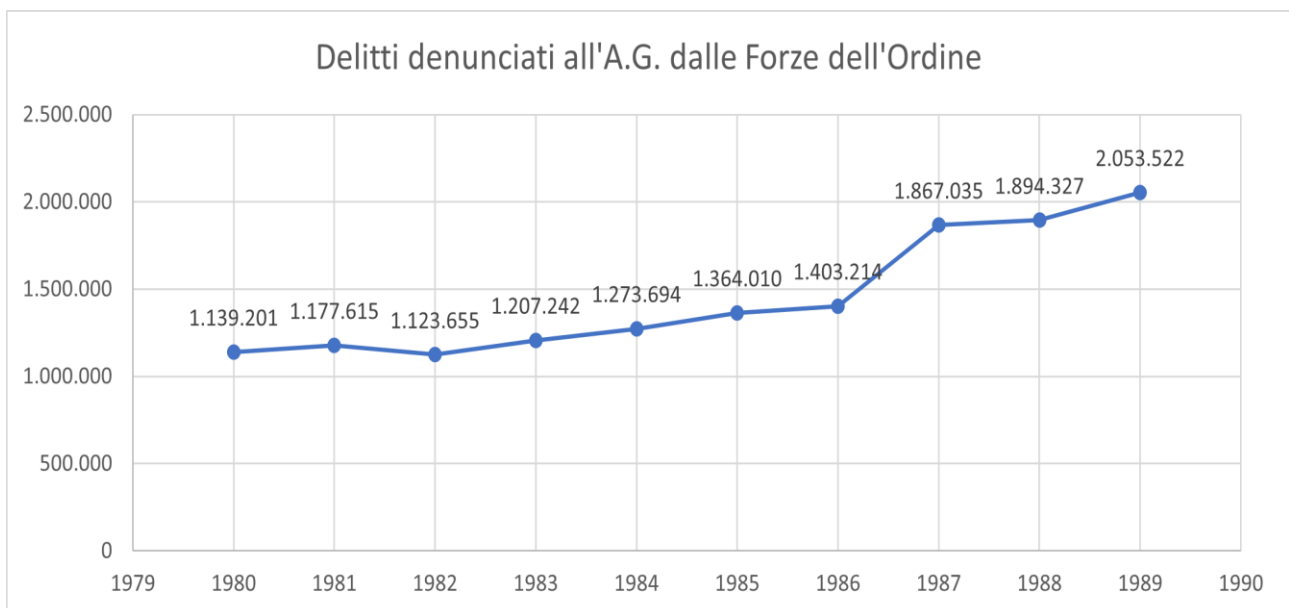


Figura 9: numero di delitti denunciati dalle Forze dell'Ordine all'Autorità Giudiziaria dal 1980 al 1989 (fonte: Annuari ISTAT)

Nonostante la curva dei reati fosse costantemente in crescita (se si esclude la parentesi della leggera riduzione registrata nel 1982), sul versante delle politiche di controllo dell'ordine pubblico si registra, rispetto a quanto si era verificato negli anni precedenti, una sempre più ridotta utilizzazione della forza pubblica in favore della collaborazione e del "dialogo". Una tendenza che, in verità, si poteva riscontrare anche negli altri principali paesi europei, eccezion fatta per la Gran Bretagna del Primo Ministro Margaret Thatcher, dove la polizia reprimeva in maniera molto dura le manifestazioni organizzate per protestare contro l'impopolare politica di austerità perseguita dal governo (emblematico è il caso degli scontri verificatisi durante gli scioperi dei minatori).

⁴⁹ Schlitzer G., *La centralità degli anni '80*, Il Sole 24 Ore, 14 agosto 2016, disponibile su <https://st.ilssole24ore.com>



Si assiste ad un sempre più ridotto ricorso alle “strategie coercitive”, basate cioè sull’uso della forza; soprattutto nella gestione delle manifestazioni pubbliche, si cerca di privilegiare le “strategie persuasive”, fondate sulla reciproca collaborazione. Un cambiamento di rotta che punta al miglioramento dei rapporti tra la polizia e i cittadini attraverso l’evoluzione da “polizia del governo” a “polizia dei cittadini”⁵⁰.

Nel frattempo, il 17 maggio 1981 il popolo italiano era stato chiamato a pronunciarsi su ben cinque referendum abrogativi: tre di questi erano collegati all’ordine pubblico e alla giurisdizione penale.

Il quesito sull’abrogazione della legge 6 febbraio 1980 n. 15 sull’ordine pubblico (cd. legge “Cossiga”), fu respinto con una maggioranza dell’85,12%.

La proposta di abrogazione dell’ergastolo fu respinta dal 77,37% degli italiani.

Infine, il referendum sull’abrogazione della legge sul porto d’armi vide la vittoria del “no” con l’88,42%.

Il responso delle urne, soprattutto quello relativo al referendum sull’abrogazione della legge 15/1980, aveva sottolineato l’esistenza di un forte sentimento nella popolazione, orientato alla difesa dell’ordine pubblico, anche attraverso l’esercizio, da parte degli organi dello Stato, di quei poteri tradizionalmente invisi alla sinistra, in quanto accusati di violare alcune delle principali libertà costituzionali.

Nel momento in cui vennero organizzati i referendum, il Paese non era ancora uscito né dagli “anni di piombo” né dall’incubo del terrorismo (appena l’anno seguente si verificò la strage di Bologna), e ciò poteva sicuramente aver esercitato una certa influenza sugli esiti referendari. Tuttavia, era innegabile la tendenza dell’opinione pubblica italiana a condividere, in tema di ordine e sicurezza, l’adozione di misure a contenuto fortemente repressivo. Quest’attitudine, come vedremo, rivestirà un ruolo centrale ed eserciterà un peso decisivo nel dibattito politico dei decenni successivi.

⁵⁰ Della Porta D. e Reiter H., *Da “polizia del governo” a “polizia dei cittadini”? Le politiche dell’ordine pubblico in Italia*, Stato e Mercato n. 48 (dicembre 1996), pp. 433-465, Il Mulino, disponibile su <https://www.fjstor.org/stable/j24648214>



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

2.3 Dagli anni Novanta in poi

La curva dei reati fa segnare il suo picco più alto nel 1991 mentre di lì a poco le stragi mafiose di Capaci e di Via d'Amelio, nelle quali trovarono la morte i giudici Falcone e Borsellino e le loro scorte, avrebbero sconvolto il paese segnando una svolta epocale per le politiche di repressione e contrasto alla criminalità organizzata, anche sulla spinta dell'opinione pubblica, che invocava a gran voce la "Tolleranza zero" contro i mafiosi.

La legge 356/1992, aggiungendo un secondo comma all'art. 41 bis della legge 354/1975, attribuì al Ministro di Grazia e Giustizia la facoltà di sospendere le garanzie previste dall'Ordinamento penitenziario nei confronti delle persone detenute per mafia, in presenza di "gravi motivi di ordine e sicurezza pubblica".

Il provvedimento, modificato più volte nel corso degli anni, mirava ad evitare che i "boss" di mafia, camorra e 'ndrangheta potessero continuare ad imporre dal carcere la loro leadership e impartire ordini all'esterno.

Nonostante sia finita nel mirino della Corte Europea per i Diritti dell'Uomo e di Amnesty International, che aveva definito il secondo comma dell'art. 41 bis "cruelle, inumane e degradante"⁵¹, la legge 356/1992 ha rappresentato uno dei principali strumenti utilizzati dallo Stato in reazione alla massiccia offensiva posta in essere da Cosa Nostra nei primi anni '90, anche se periodicamente la questione della sua legittimità costituzionale ritorna al centro dell'attenzione del mondo politico e giudiziario.

Dopo la "decapitazione" del "clan dei corleonesi" e l'arresto di Totò Riina, avvenuto il 15 gennaio del 1993, anche l'offensiva mafiosa subì un deciso stop e i numeri della criminalità, già in flessione dopo il picco del 1991, fecero registrare nel 1994 il livello più basso del decennio, per poi tornare a risalire e rimanere costanti, ridiscendere e registrare una nuova ascesa (figura 10).

⁵¹ Amnesty International Report, 2003

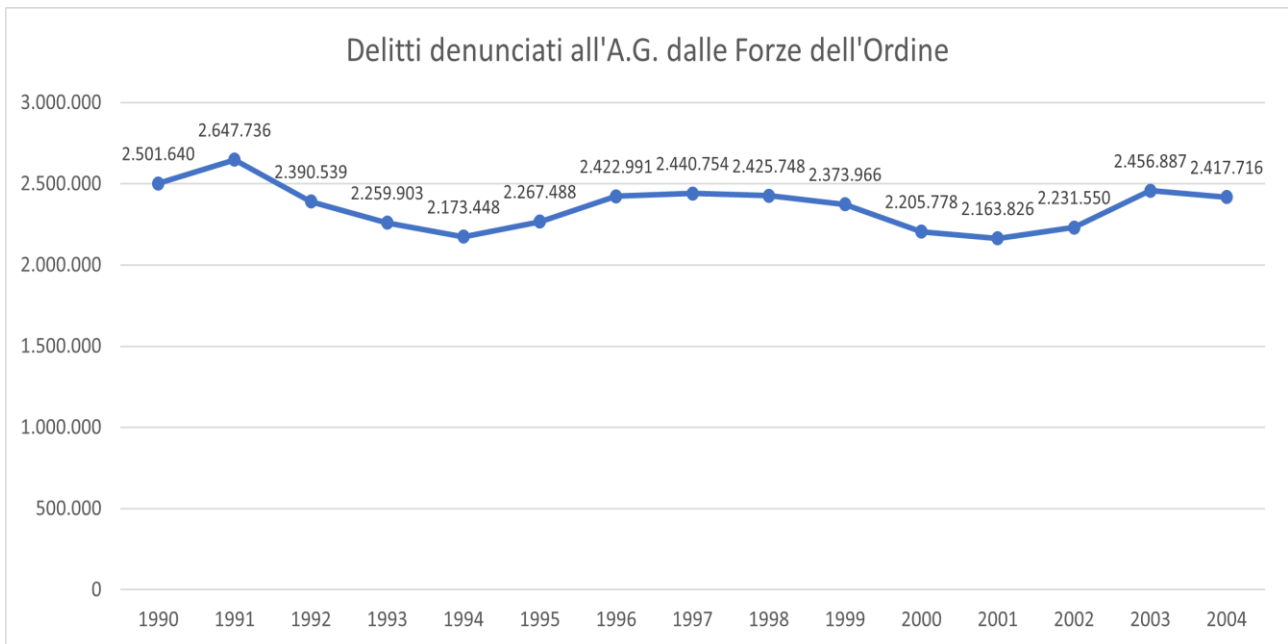


Figura 10: numero di delitti denunciati dalle Forze dell'Ordine all'Autorità Giudiziaria dal 1990 al 2004 (fonte: Annuari ISTAT)

Nel frattempo, lo scenario politico del Paese aveva subito dei cambiamenti epocali. La caduta del muro di Berlino prima e, soprattutto, lo scandalo "tangentopoli" poi, avevano condotto alla fine dei partiti tradizionali che lasciarono il posto a nuovi soggetti politici.

Si consolida, sia pure in maniera "imperfetta", un sistema bipolaristico, che vede generalmente contrapposti due grandi schieramenti (il centro-destra e il centro-sinistra).

Ciò favorisce l'emersione, nel dibattito politico, di posizioni che, nel tentativo di sottolineare il più possibile le differenze rispetto alla fazione opposta, indulgono nel "manicheismo". Tale fenomeno si palesa in maniera ancor più evidente nel confronto sulla sicurezza e sull'ordine pubblico.

Le campagne elettorali sono così condizionate sempre più dalla questione "criminalità", che viene presentata sovente come una vera e propria emergenza nazionale, che richiede pertanto misure severe ed immediate.



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

Così, nel mondo politico e nell'opinione pubblica cominciano a farsi strada le idee di Wilson e Kelling e si guarda alla "Zero Tolerance" di Rudolph Giuliani come a un modello da applicare anche nelle città italiane, mentre nelle politiche di ordine pubblico i sindaci ricoprono un ruolo sempre più centrale.

La legge n. 81 del 25 marzo 1993 aveva introdotto l'elezione diretta del primo cittadino. L'esposizione mediatica del sindaco, soprattutto nei grandi centri urbani, aumenta considerevolmente. Sempre più spesso i partiti ricorrono alle candidature di personalità di spicco per catalizzare, anche in maniera "trasversale", il consenso dell'elettorato.

Il sindaco non è più eletto dai consiglieri comunali, come accadeva in passato, ma è forte della diretta legittimazione da parte dei cittadini e può contare il più delle volte su una maggioranza stabile, avvalendosi di poteri e prerogative prima impensabili.

Tali poteri verranno ulteriormente ampliati dal decreto n. 92 del maggio 2008, convertito nella legge 125/2008, vale a dire il cosiddetto "pacchetto sicurezza", emanato anche in considerazione dell'ulteriore impennata della criminalità che l'anno precedente aveva fatto registrare il nuovo record di reati denunciati (figura 11), e di alcuni fatti di cronaca che avevano profondamente scosso l'opinione pubblica.

Il decreto, riformando l'art. 54 del Testo Unico degli Enti Locali, conferisce ai sindaci la possibilità di legiferare su questioni "anche contingibili e urgenti"⁵² di sicurezza, decoro, viabilità e danneggiamento del bene pubblico, dando il via alla stagione dei "sindaci sceriffi". Questi, avvalendosi dei poteri loro conferiti dalla nuova normativa, hanno prodotto una cospicua quantità di ordinanze, il più delle volte finalizzate a reprimere (in maniera giudicata in taluni casi inappropriata e spropositata) condotte irrilevanti sul profilo penale, ma reputate "incivili" o lesive dell'ordine e della sanità pubblica. Anche se la maggior parte dei provvedimenti fu emanata da

⁵² La "contingibilità" indica un evento imprevedibile ed eccezionale che pregiudica la sicurezza e l'incolumità pubblica, non eliminabile attraverso gli ordinari rimedi giuridici; mentre il carattere di "urgenza" contraddistingue un pericolo che deve essere fronteggiato senza alcun indugio.



sindaci del nord-Italia, prevalentemente leghisti, non mancarono i casi in cui tali ordinanze furono adottate da primi cittadini gravitanti nell'orbita politica del centro-sinistra.

La Consulta, con sentenza 115/2011, dichiarò costituzionalmente illegittimo il comma 4 dell'art. 6 della legge nella parte cui era compresa la locuzione *“anche”* prima delle parole *“contingibili e urgenti”* chiarendo che le ordinanze dei sindaci *“incidono sulla sfera generale di libertà dei singoli e delle comunità amministrate, ponendo prescrizioni di comportamento, divieti, obblighi di fare e non fare che, pur indirizzati alla tutela di beni pubblici importanti, impongono, comunque, in maggiore o minore misura, restrizione ai soggetti considerati”*. Inoltre, le ordinanze sindacali, essendo valide solo nel territorio amministrato dal primo cittadino creano *“una disparità di trattamento non riconducibile a una matrice legislativa unitaria”*⁵³.

Il tutto mentre i reati, dopo la leggera flessione dei tre anni precedenti, avevano ripreso la tendenza a una rapida e preoccupante risalita (figura 11).

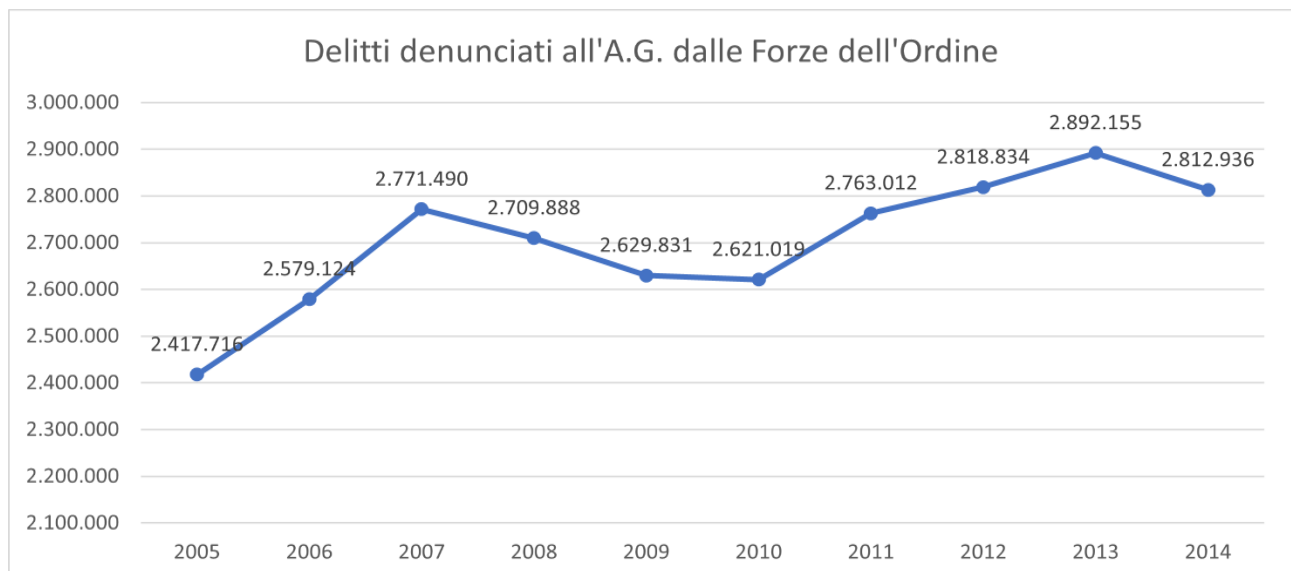


Figura 11: numero di delitti denunciati dalle Forze dell'Ordine all'Autorità Giudiziaria dal 2005 al 2014 (fonte: Annuari ISTAT)

⁵³ Pieroni G., *I sindaci sceriffi e la scure della Corte Costituzionale*, Linkiesta, 30.09.2011, disponibile su www.linkiesta.it



Fonte di interessantissimi spunti di riflessione può essere la scomposizione delle statistiche dell'ultimo periodo considerato (2005-2014), in tre statistiche separate riguardanti rispettivamente: gli omicidi volontari (figura 12), i furti (figura 13) e le rapine (figura 14).

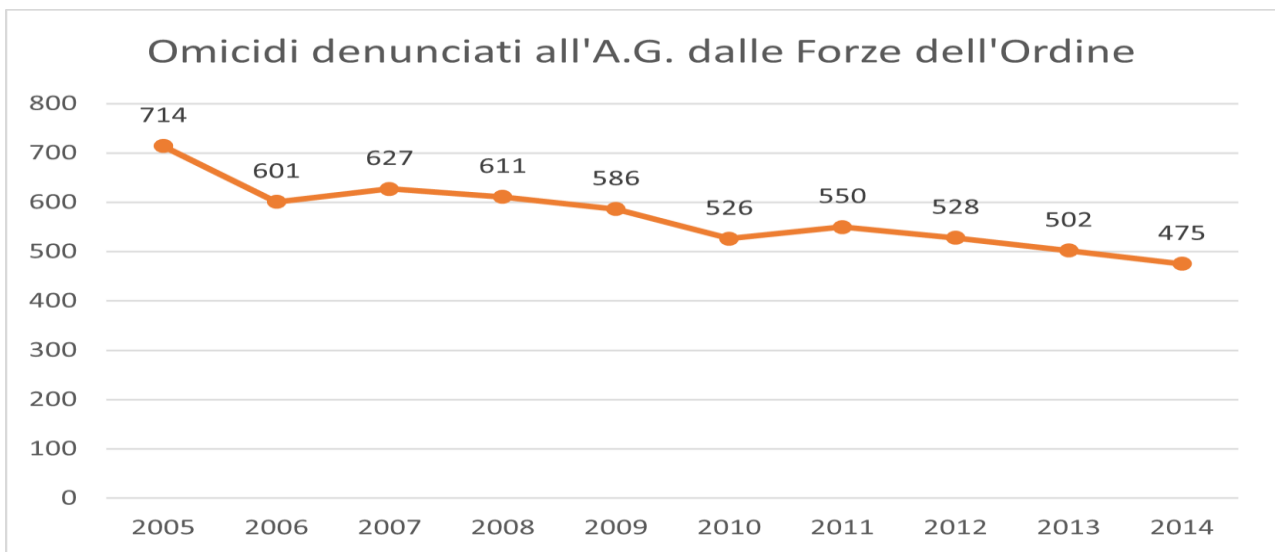


Figura 12: numero di omicidi volontari denunciati dalle Forze dell'Ordine all'Autorità Giudiziaria dal 2005 al 2014 (fonte: Annuari ISTAT)

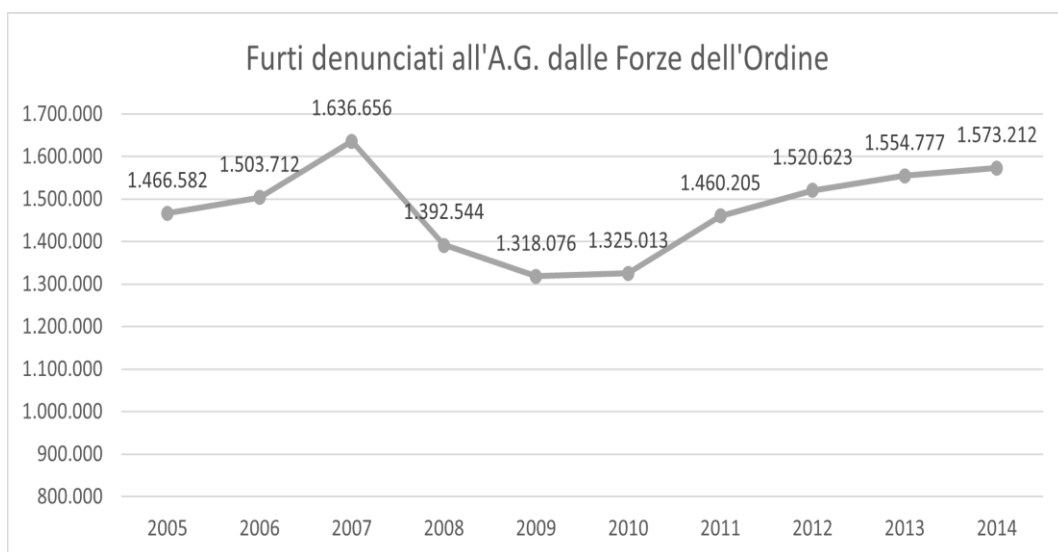


Figura 13: numero di furti denunciati dalle Forze dell'Ordine all'Autorità Giudiziaria dal 2005 al 2014 (fonte: Annuari ISTAT)

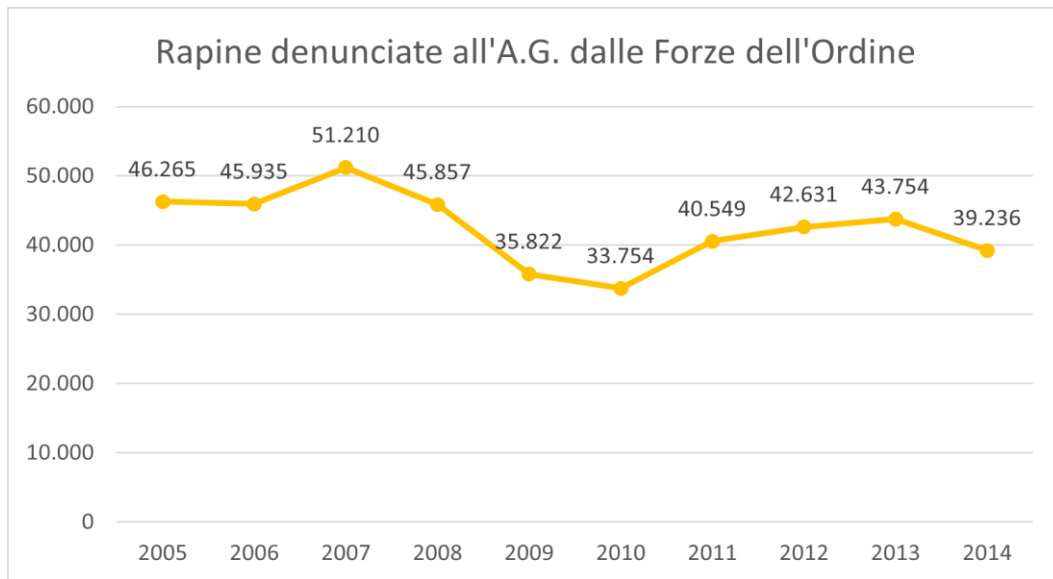


Figura 14: numero di rapine denunciate dalle Forze dell'Ordine all'Autorità Giudiziaria dal 2005 al 2014 (fonte: Annuari ISTAT)

Come si può vedere, le tre curve procedono grossomodo all'unisono solo nell'incremento registrato nel 2007 rispetto all'anno precedente, e nel periodo dal 2007 al 2009, durante il quale il trend è in discesa per tutti e tre i reati. Successivamente, mentre i furti e le rapine aumentano di anno in anno (eccezion fatta per quest'ultime in relazione alla diminuzione segnalata nel 2014), gli omicidi volontari sono in costante riduzione.

La tendenza appare ancora più evidente se si riuniscono le tre linee in un unico grafico (figura 15).

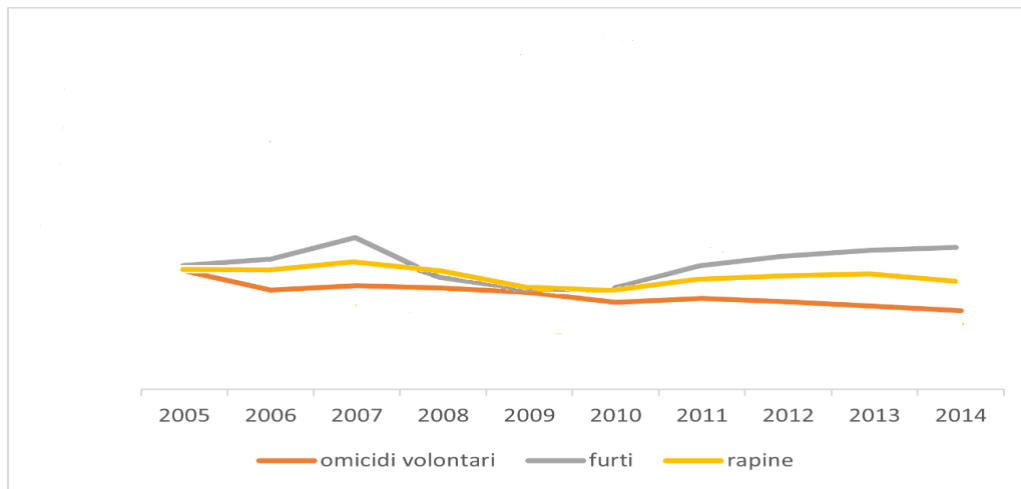


Figura 15: andamento di omicidi volontari, furti e rapine nel periodo tra il 2005 e il 2014

L'omicidio volontario è considerato, sia in ambito giuridico che sotto l'aspetto etico-morale, come il reato più grave, quello in teoria più pericoloso in quanto colpisce il bene primario di ogni essere umano: la vita. Nonostante ciò, sembra che il maggior contributo alla formazione della sensazione d'insicurezza dei cittadini (argomento già trattato nel sottoparagrafo 1.2 di questo capitolo) provenga dall'aumento di reati come i furti, le rapine, le aggressioni ecc.

Un'interpretazione di questo fenomeno fornita da diversi studiosi (tra cui Marzio Barbagli) e suffragata da molte ricerche, risiede nel fatto che la popolazione occidentale *“teme più i furti in appartamento e le rapine degli omicidi, perché la paura dei reati dipende non solo dalla loro gravità, ma anche dalla probabilità che si verifichino”*⁵⁴.

Ciò spiegherebbe anche perché il tema della sicurezza riveste un ruolo centrale nel dibattito politico e sociale anche in presenza di una riduzione oggettiva dei reati che attentano direttamente alla vita delle persone.

Nella sfera delle misure adottate a tutela dell'ordine pubblico, si inserisce, all'inizio degli anni Duemila, l'istituzione dei “poliziotti di quartiere”. Per la prima volta viene introdotta in Italia quella che può essere considerata come la colonna portante del sistema di prevenzione e contrasto della criminalità teorizzato da Wilson e Kelling, vale a dire “la polizia di prossimità”.

⁵⁴ Barbagli M., *Perché la rapina spaventa più dell'omicidio*, lavoce.info, 23.09.2016, disponibile su <https://www.lavoce.info>



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

Il servizio, avviato in forma sperimentale nel 2002 in 28 province, per poi essere esteso su tutto il territorio nazionale, rientrava nel programma elettorale della coalizione di centro-destra, vincitrice delle consultazioni del 2001 e che si riproponeva di realizzare nuove politiche di sicurezza ispirate al principio dei Protocolli d'Intesa, stipulati tra Ministero dell'Interno ed Enti Locali, allo scopo di proteggere le categorie più vulnerabili ed esposte al rischio di vittimizzazione.

Scrivendo il Ministro Pisanu sul Corriere della Sera del 02.12.2002 che *“alle attività di contrasto al crimine e di mantenimento dell'ordine pubblico se ne affiancherà un'altra, che mira a capire i disagi della gente, a percepirne in anticipo le richieste di sicurezza ed a consolidare un rapporto di fiducia in virtù del quale il poliziotto e il carabiniere diventano un saldo e rassicurante punto di riferimento sul territorio”*.

Il servizio, assimilabile a quello svolto nel Regno Unito dai celeberrimi “Bobbies” inglesi e poi adottato, a partire dagli anni Ottanta, in altri paesi europei come Olanda, Belgio e Spagna, era assicurato dalla Polizia di Stato, dai Carabinieri, dal Corpo Forestale dello Stato (dal 2015 assorbito nell'Arma dei Carabinieri) e dalla Guardia di Finanza. Col tempo, i poliziotti di quartiere sono stati poi via via ridotti o soppressi a causa dei continui tagli alla spesa pubblica e della riduzione degli organici delle Forze dell'Ordine⁵⁵.

Tuttavia, il progetto non può considerarsi definitivamente abbandonato in quanto, recentemente, si registrano alcuni tentativi di ripresa del servizio di polizia di prossimità, come a Bologna nel 2022 e ad Ancona nel 2021. In particolare, con riferimento a quest'ultimo caso, sono da segnalare le parole del Questore di Ancona che si è così espresso al riguardo: *“(....) è uno strumento operativo di contatto, che ricercherà la vicinanza, la prossimità e l'ascolto (....) è un poliziotto che deve avere la capacità di conquistare la fiducia dei cittadini perché conquistandola,*

⁵⁵ Numa M., *Sparisce il poliziotto di quartiere*, La Stampa online, 24 febbraio 2011, disponibile su <https://www.lastampa.it>



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

il cittadino è più sereno e lavora con maggior tranquillità sotto tutti i profili. Si sente più assistito e avverte la vicinanza delle forze di Polizia ⁵⁶”.

3. Le nuove strategie di prevenzione e sicurezza urbana

3.1 Sicurezza ed Enti Locali

Negli anni Novanta ha inizio il processo che porterà all’assunzione della gestione della sicurezza urbana tra i principali compiti dei governi locali, ai quali vengono delegate funzioni fondamentali circa il mantenimento dell’ordine nel territorio.

La legge 81/1993, introducendo l’elezione diretta del sindaco aveva, di fatto, ampliato i poteri del primo cittadino che, potendo contare sull’investitura popolare e su una maggioranza salda e coesa, gode così di una maggiore libertà di azione rispetto al passato. Successivamente, con la riforma del Titolo V° della Costituzione, realizzata dalla legge 3/2001, sarà disposto il trasferimento di poteri e funzioni agli organi di governo più vicini al cittadino.

Inoltre, in un’ottica palesemente ispirata ai principi che animano la Teoria delle Finestre Rotte, l’attenzione si sposta sulla devianza urbana e quindi sull’opportunità di intervenire su tutti quei comportamenti che, pur avendo scarsa rilevanza penale o non costituendo reato, incidono sul degrado, contribuendo in maniera significativa ad accrescere il sentimento di insicurezza della popolazione.

Si apre una fase contrassegnata da un sensibile livello di collaborazione tra il Governo centrale e gli Enti locali in materia di gestione della sicurezza. Vengono stipulati dei Protocolli d’Intesa tra Comuni, Prefetture e Ministero dell’Interno e, oltre ai sindaci, anche le Regioni cominciano ad esercitare un ruolo importante in materia di sicurezza e di ordine pubblico attraverso un’ampia produzione legislativa, sulla scorta della già citata legge costituzionale n. 3 del 2001.

⁵⁶ Redazionale, *Torna il poliziotto di quartiere: uno strumento operativo di contatto vicino a esercenti e cittadini*, Cronacheancona.it, disponibile su <https://www.cronacheancona.it>



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

Moltissime sono le regioni che hanno adottato delle normative in materia di sicurezza, che non vanno confuse con la tradizionale legislazione sulla polizia locale o amministrativa (il primo intervento normativo al riguardo è quello della regione Lazio con l'adozione della legge n. 15 del 5 maggio 2001 recante "Promozione di interventi volti a favorire un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio regionale").

Occorre sottolineare che le leggi regionali in materia di sicurezza pubblica sono state anche oggetto di svariate critiche, soprattutto per la qualità del testo normativo, giudicato in diversi casi ripetitivo, di tenore eccessivamente astratto e generico, tale da renderne difficile la reale applicabilità o, all'opposto, tanto dettagliato da essere più assimilabile a un regolamento. Viene citato, come esempio di scarsa qualità e (involontario) umorismo, un passaggio della legge 5/2007 della Regione Calabria laddove, all'art. 4 comma 1, si specifica che *"La consulta antimafia, (...), collabora con il Consiglio delle Autonomie Locali e con la Commissione contro il fenomeno della mafia del Consiglio regionale"*⁵⁷.

Ma una fase importantissima nella recente storia della legislazione sulla sicurezza in Italia è costituita dal periodo delle "ordinanze sindacali", che traggono la loro origine dalla già citata legge n. 125 del 2008, vale a dire il cd. "pacchetto sicurezza", emanato dal Governo formatosi a seguito delle elezioni politiche vinte pochi mesi prima dalla coalizione di centro-destra, dopo una campagna elettorale fortemente caratterizzata dal confronto sull'ordine pubblico.

Infatti, l'anno precedente si era verificato un sensibile aumento della criminalità e il dato relativo ai delitti denunciati dalle Forze dell'Ordine all'Autorità Giudiziaria aveva fatto registrare la cifra record di n. 2.771.490 reati, con un incremento del 7,5% rispetto al 2006 (vedi figura 11). I furti risultavano aumentati dell'8,8% (figura 13) e le rapine dell'11,5% (figura 14).

Decisamente meno mercato l'incremento degli omicidi volontari che presentavano una crescita del 4,3%. Considerando il trend in un periodo di tempo più lungo, questo tipo di reato si mostrava addirittura stabile nell'ultimo quinquennio, facendo registrare un indice di 1,1 ogni centomila

⁵⁷ Musumeci A., *Sicurezza e ordinamento regionale. Una analisi comparata della legislazione regionale*, Scritto elaborato per il Gruppo di ricerca di Astrid sulla sicurezza, 4 marzo 2009, disponibile su <https://www.astrid-online.it>



abitanti sia nel 2002 che nel 2007, e in discesa rispetto al 1997, anno nel quale il rapporto era invece di 1,5 a 100.000 (vedi figura 5).

Ciò che aveva particolarmente impressionato l'opinione pubblica non era stata la quantità, ma l'efferatezza dei crimini, notevolmente evidenziata dai media. In particolare, avevano suscitato molto clamore l'omicidio di Vanessa Russo, una giovane ventitreenne uccisa il 26 aprile 2007 nella metropolitana di Roma con un colpo inferto dalla punta di un ombrello in un occhio, dopo un banale diverbio e, soprattutto, l'assassinio di Giovanna Reggiani.

La vittima fu aggredita fuori alla stazione di Tor di Quinto, alla periferia di Roma, mentre faceva ritorno alla sua abitazione, ad opera di un muratore rumeno che, dopo averla violentata e percossa con un bastone la gettò ancora viva in un dirupo poco distante dove fu ritrovata ore dopo, ancora agonizzante.

La donna spirò in ospedale nel giro di 24 ore e la sua morte scosse profondamente gli italiani alimentando, oltre che legittime istanze di giustizia e legalità, anche derive xenofobe.

L'emanazione del "pacchetto sicurezza", preannunciata già in campagna elettorale, diventa così realtà attraverso il D.L. 92/2008 convertito poi nella legge n. 125 del 2008.

La normativa introduceva delle importanti novità nel campo della gestione dell'ordine pubblico disponendo, tra l'altro, l'espulsione o l'allontanamento dal territorio italiano dei cittadini stranieri in caso di condanna penale; l'inasprimento delle forme di contrasto dell'immigrazione clandestina; l'impiego delle forze armate nel controllo del territorio.

Ma, soprattutto, la riforma dell'art. 54 del TUEL introdotta dall'art. 6 della legge 125/2008 ridisegnava completamente le attribuzioni del sindaco, conferendogli una più ampia potestà provvedimentale attraverso lo strumento delle "ordinanze".

Il primo cittadino, in quanto ufficiale di Governo, può adottare, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, dei provvedimenti contingibili e urgenti allo scopo di prevenire ed eliminare pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, termini dei quali il Decreto del Ministro dell'Interno del 5 agosto 2008 ha fornito le definizioni intendendo:



- per *“incolumità pubblica” l’integrità fisica della popolazione;*
- per *“sicurezza urbana” un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell’ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale.*

Vedono così la luce centinaia di ordinanze sindacali, definite ironicamente da Carlo Ruga Riva *“prove atecniche di diritto penale municipale”*, soprattutto nei comuni medio-grandi del Centro-Nord. Le materie di interesse più ricorrenti sono nell’ordine:

- consumo e vendita di bevande alcoliche (13,8%)
- prostituzione (11,7%)
- abbandono di rifiuti (10,7%)
- consumo di alimenti e bevande nella pubblica via (8,7%)
- accattonaggio (8,2%)
- schiamazzi (7,0%)
- danni al patrimonio (6,0%)⁵⁸

Oltre che per il loro contenuto, le ordinanze sindacali sono state sin da subito criticate per i profili di incostituzionalità, poi sostanzialmente riconosciuti dalla Consulta nella sentenza 115/2011.

3.2 Alcuni tipi di ordinanze sindacali

Le ordinanze sindacali videro la luce soprattutto all’indomani dell’entrata in vigore del *“pacchetto sicurezza”*, raggiungendo il picco massimo a settembre del 2008, mese nel quale ne vennero adottate quasi 200, per poi decrescere rapidamente poco dopo.

I provvedimenti riguardavano soprattutto la vendita e il consumo di bevande e alimenti, ma non mancarono ordinanze che riguardavano il divieto di bivacco, di campeggio, di accattonaggio e altri comportamenti che venivano giudicati lesivi dell’ordine e del decoro nelle città.

⁵⁸ Nobili G.G., *Le politiche di sicurezza urbana in Italia: lo stato dell’arte e i nodi irrisolti*, SINAPPSI – Connessioni tra ricerca e politiche pubbliche. Rivista quadrimestrale dell’INAPP, Anno X. N. 2/2020, disponibile su <https://oa.inapp.org>



Alcune di queste attirarono in modo particolare l'attenzione dei media non soltanto per la particolarità del campo di applicazione o per la loro severità, ma anche perché apparivano quanto meno bizzarre (addirittura si ricordano ordinanze che vietavano il tradizionale lancio di chicchi di riso agli sposi dopo la cerimonia in chiesa, imponevano restrizioni alla vendita di alcuni alimenti come il kebab o impedivano l'uso del burka). Altre, invece, si distinsero per essere state adottate da sindaci e giunte comunali appartenenti all'area politica del centro-sinistra e quindi, nel quadro politico nazionale, in opposizione alla compagine di Governo che aveva fortemente voluto il "pacchetto sicurezza", come nel caso della città di Firenze.

Le ordinanze dei sindaci di Firenze.

Nell'estate del 2007, ancor prima quindi dell'entrata in vigore della legge 125/2008, la giunta comunale di Firenze, capeggiata dal sindaco Leonardo Domenici, dei Democratici di Sinistra, aveva varato una contestatissima ordinanza (la n. 774 del 25.08.2007), avente per oggetto "Divieto di esercizio del mestiere girovago di lavavetri", a firma dell'assessore Graziano Cioni.

Il provvedimento disponeva il divieto assoluto su tutto il territorio comunale di detta attività, pena il sequestro delle attrezzature utilizzate e della merce.

Nello specifico, per giustificare il carattere di "contingibilità" dell'ordinanza, gli amministratori fiorentini individuavano le seguenti motivazioni:

1. l'incidenza, sullo stato di degrado urbano, della presenza sulle carreggiate di persone che esercitano il "mestiere girovago di lavavetri";
2. i gravi pericoli per la circolazione veicolare, costituiti dalla presenza dei lavavetri sulla carreggiata;
3. i rischi per l'incolumità pubblica a causa della presenza sui marciapiedi degli attrezzi utilizzati per l'esercizio di tale attività (come secchi, ombrelloni ecc.);
4. gli episodi di molestie posti in essere dai lavavetri, soprattutto nei confronti delle donne sole alla guida che si rifiutavano di accettare l'imposizione del lavaggio del parabrezza;
5. i pericoli per la salute pubblica costituiti dallo sversamento di acqua sporca nei secchi utilizzati;



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

6. l'illegalità dell'attività, in quanto esercitata senza alcun tipo di autorizzazione.

A parere di molti giuristi, le argomentazioni addotte non erano sufficienti a giustificare la "contingibilità" dell'ordinanza, anche perché questa non poneva rimedio a un vuoto legislativo, esistendo già l'art. 139 del Regolamento della Polizia Municipale Del. Pod. 28/09/1932: *"Nessuno potrà esercitare, sia abitualmente che occasionalmente mestieri ambulanti nel territorio del Comune, anche se già munito del certificato di iscrizione della Autorità di Pubblica sicurezza, senza prima avere ottenuto il permesso dell'autorità comunale"* (pur citato nel testo dell'ordinanza).

Un altro rilievo riguardava l'indeterminatezza dei soggetti destinatari dell'ordinanza, in contrasto con quanto sancito dalla Cassazione con la sentenza n. 9490 del 1996.

Molto interessante appare il parere espresso dal prof. Carlo Federico Grosso all'indomani del provvedimento, circa il rischio di introdurre, con simili ordinanze, un diritto penale "a pelle di leopardo", che avrebbe generato un inaccettabile disparità di trattamento. In sostanza, lo stesso tipo di condotta sarebbe stata considerata illegale in alcuni Comuni e lecita in altri.⁵⁹

L'ordinanza n. 774/2007 verrà poi abrogata dall'ordinanza n. 833 dell'11.09.2007, recante *"Tutela dell'incolumità pubblica nelle strade cittadine e agli incroci semaforici"*, con la quale il divieto di esercitare l'attività di lavavetri venne sostituito con *"il divieto alle persone, nelle strade cittadine e agli incroci semaforici, di avvicinarsi agli automobilisti, durante talune fasi della circolazione, per offrire attività di pulizia vetri o fari dell'automezzo e aspettarsi, in conseguenza, l'elargizione di denaro"*. Appare evidente che, con tale modifica, il Comune di Firenze avesse inteso aggirare la preesistenza di una norma che sanzionava l'esercizio abusivo di mestieri ambulanti, eliminando il riferimento al *"mestiere girovago di lavavetri"*.

Due anni dopo sarà la volta di Matteo Renzi (all'epoca Sindaco di Firenze) a conquistare gli onori della cronaca con l'emanazione di un'ordinanza (la n. 814 del 2009) nella quale venivano banditi dal territorio cittadino:

⁵⁹ Cecchini C., *Il potere di ordinanza del sindaco: limiti ed efficacia*, Forum sulla sicurezza urbana e stradale, Verona 6 maggio 2008, disponibile su <https://www.acupm.it>



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

- l'accattonaggio e la mendicITÀ molesti ed invasivi su tutto il territorio comunale, in particolare nei luoghi pubblici o aperti al pubblico;
- l'accattonaggio e la mendicITÀ, anche non molesti, in prossimità e all'interno di ospedali e nelle intersezioni stradali.

Tra le motivazioni addotte per giustificare l'adozione del provvedimento spiccano le necessità di fronteggiare il degrado urbano, prevenire il danneggiamento al patrimonio pubblico o privato, rimuovere le situazioni di intralcio alla pubblica viabilità, contrastare i comportamenti (come la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto) che possono offendere la pubblica decenza.

In particolare, i fenomeni che l'ordinanza aveva lo scopo di contrastare erano costituiti dall'accattonaggio molesto attuato negli ospedali cittadini nei confronti dei pazienti e dei loro familiari e il proliferare dei cosiddetti "falsi mimi", cioè persone che, vestite come i popolari artisti di strada, si avvicinavano ai passanti abbracciandoli e, in taluni casi, derubandoli.

Critiche molto forti furono mosse contro il sindaco e la giunta comunale, accusati di aver voluto colpire le categorie più deboli e disagiate della popolazione.

Le ordinanze sul consumo di alcolici.

Molte ordinanze sindacali hanno ad oggetto il consumo di bevande alcoliche. Il motivo è da ricercarsi nel fatto che queste sono spesso messe in relazione al "disordine urbano", in quanto inducono a comportamenti aggressivi e rumorosi (danneggiamenti, risse, schiamazzi) che pregiudicano la quiete pubblica e la sicurezza dei cittadini.

Un fenomeno questo che interessa la stragrande maggioranza dei centri urbani e che quindi ha focalizzato l'attenzione di molte amministrazioni comunali che, con modalità e ambiti di applicazione diversi, hanno voluto regolamentare la questione con provvedimenti adottati sulla scorta dei nuovi e più ampi poteri conferiti ai sindaci.

Il comune di Milano, ad esempio, aveva disposto il divieto, esteso a tutto il territorio cittadino, di consumare bevande alcoliche di qualsiasi gradazione in luoghi pubblici ma solo se *"si creino condizioni di pericolo derivanti dall'abbandono di qualsivoglia contenitore o della loro*



frantumazione”, o qualora “si concretizzino comportamenti incivili, violenti o tali da limitare la piena e serena fruizione degli stessi luoghi pubblici o aperti al pubblico”.

Nel caso di Roma, invece, analogo divieto è stato applicato solo in alcune strade o piazze della città, mentre in altri centri solo in determinate fasce temporali, come la sera, i week end o i giorni di festa, o ancora in occasione di eventi per i quali si prevede una nutrita partecipazione di persone.

Alcune ordinanze prevedono sanzioni a carico dei consumatori di bevande alcoliche, altre invece prendono di mira i commercianti (come, ad esempio, quella adottata dal comune di Pisa che impone agli esercenti il divieto di vendere bibite da asporto utilizzando bicchieri e contenitori di vetro).

Al di là delle differenze, è interessante notare come l’adozione di questa tipologia di ordinanze sia stata spesso richiesta dai cittadini a seguito delle reiterate violazioni alla quiete pubblica poste in essere dagli avventori dei locali nei quali si somministrano alcolici (soprattutto nei centri storici e nei quartieri residenziali) e, di converso, criticata dai commercianti a causa dei riflessi negativi che tali provvedimenti causerebbero alle loro attività.⁶⁰

Le ordinanze sulla prostituzione.

Molta eco hanno avuto anche le ordinanze adottate allo scopo di disincentivare la prostituzione nelle aree pubbliche. I provvedimenti rispondono principalmente allo scopo di tutelare la pubblica decenza ed evitare situazioni che possano arrecare turbativa alla circolazione stradale. Le ordinanze prendono di mira specifici comportamenti, come il fermarsi per strada (a piedi o a bordo di una vettura) per contattare persone che espletano attività di prostituzione; assumere atteggiamenti o indossare abbigliamento che dimostrino in maniera inequivocabile che si sta svolgendo meretricio; ostacolare la circolazione stradale o impedire la corretta fruizione degli spazi pubblici.⁶¹

⁶⁰ Chiodini L. e Milano R., *Oltre le ordinanze: i sindaci e la sicurezza urbana*, seconda edizione settembre 2009, cap. I, pag. 33-35, disponibile su <https://www.cittalia.it>

⁶¹ Chiodini L. e Milano R., *Oltre le ordinanze: i sindaci e la sicurezza urbana*, seconda edizione settembre 2009, cap. I, pag. 30-33, disponibile su <https://cittalia.it>



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

Anche in questo caso moltissimi sono stati i Comuni che hanno emanato ordinanze in materia (tra gli ultimi, in ordine di tempo, i comuni di Rimini e di Casamassima).

Le notizie di clienti sanzionati per le violazioni sopra elencate, hanno spesso trovato posto nelle cronache dei media e il dibattito scaturente era sovente incentrato sulla legittimità o meno delle multe irrogate, considerando che l'esercizio della prostituzione, nel nostro ordinamento, non costituisce reato. I Comuni hanno difeso il loro operato sostenendo che non veniva in alcun modo messa in dubbio la liceità dell'attività di meretricio, ma che si intendeva contrastare tutti quei comportamenti ad essa collegata che pregiudicassero la pubblica decenza, la salute pubblica e la sicurezza.

Recentemente, la Cassazione è tornata sull'argomento con l'Ordinanza n. 4927 del 2022, nella quale viene sancito che non è sanzionabile chi si ferma per contrattare prestazioni sessuali a pagamento in quanto, non costituendo la prostituzione illecito penale, la materia può essere regolata solo con interventi normativi statali.

Le ordinanze sull'accattonaggio

Le ordinanze sindacali sull'accattonaggio sono state, probabilmente, quelle più censurate in quanto accusate di colpire gli strati più poveri ed emarginati della società: gli "ultimi". La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 519 del 28 settembre 1995, aveva dichiarato illegittimo l'art. 670 del Codice Penale che, a sua volta considerava penalmente perseguibile il mendicare in luogo pubblico o aperto al pubblico.

Successivamente, la legge 205/1999 aveva depenalizzato anche la pratica dell'accattonaggio compiuto in modo "ripugnante o vessatorio", effettuato cioè adoperando mezzi fraudolenti per suscitare l'altrui pietà, simulando deformità o malattie, oppure ponendo in essere condotte invasive o intimidatorie.

Ciò non aveva impedito a molti sindaci di adottare ordinanze contro i mendicanti, come abbiamo potuto constatare per "il caso Firenze". Una particolarità di tali provvedimenti è costituita dal



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

fatto che in un buon numero di questi viene citata, in premessa, la volontà delle istituzioni cittadine di evitare il rischio di sfruttamento dei più deboli, che vanno invece aiutati offrendo loro servizi senza che siano costretti (spesso addirittura da vere e proprie organizzazioni criminali) a chiedere l'elemosina nella pubblica via.

Un esempio tipico è costituito dall'ordinanza emessa nel 2009 dal Comune di Vicenza, che vietava la richiesta di elemosina nelle strade del centro, davanti agli ospedali e cimiteri, o mediante lo sfruttamento di animali e l'esposizione di mutilazioni; prescrivendo, in caso di inottemperanza, l'arresto fino a 3 mesi, la confisca immediata del denaro e una sanzione pecuniaria di 50 €.

Il sindaco di Vicenza aveva presentato il provvedimento con queste parole: *“Vogliamo intervenire duramente non sulle persone in condizione di povertà, ma su chi ne approfitta attraverso lo sfruttamento. Per i bisognosi Vicenza offre dei servizi validi, nessuno viene lasciato solo”*. E ancora: *“Una città è civile se ogni cittadino residente e non residente che si trovi in condizione di povertà estrema non sia costretto a farvi fronte tendendo la mano, cioè chiedendo l'elemosina per strada. È una questione di dignità della persona cui ogni città deve saper far fronte”*.⁶²

La legge 1° dicembre 2018 n. 132, introducendo il reato di “accattonaggio molesto” (art. 669-bis c.p., con il quale è punito con la pena dell'arresto da tre a sei mesi e con l'ammenda da euro 3.000 a euro 6.000 *“chiunque esercita l'accattonaggio con modalità vessatorie o simulando deformità o malattie o attraverso il ricorso a mezzi fraudolenti per destare l'altrui pietà”*), ha di fatto reintrodotta la fattispecie prevista dall'art. 670 del Codice Penale eccezion fatta per la sanzionabilità della mendicizia esercitata “in modo ripugnante”, vale a dire esponendo malattie e mutilazione non simulate.

L'art. 669-bis invece intende sanzionare solo l'accattonaggio posto in essere con modalità moleste o fraudolente, quindi che ledano la pubblica tranquillità o il decoro. Un'interpretazione, questa, che appare essere in linea con quanto sostenuto nel 2016 dal Consiglio di Stato per cui *“la*

⁶² Gig., *Vicenza, un'ordinanza contro l'accattonaggio*, Redattore Sociale, 7 aprile 2009, disponibile su <https://www.redattoresociale.it>



mendicità non invasiva, di per sé, non è in alcun modo una minaccia alla tranquillità pubblica e all'ordine pubblico" .

3.3 Il Decreto-legge 172/2008

In sintesi, i principi della “Broken Windows Theory” sono stati applicati in Italia con un certo ritardo rispetto ad altri paesi occidentali e hanno riguardato soprattutto le ordinanze adottate dai sindaci in base ai poteri conferiti loro dalla legge 125/2008 e l’esperimento dei “poliziotti di quartiere” (corrispondenti alle “pattuglie a piedi” tanto decantate da Wilson e Kelling).

Tutti gli altri interventi normativi afferenti all’ordine pubblico, come la “legge Reale” (tra l’altro antecedente alla Teoria delle Finestre Rotte) e i provvedimenti emanati nel contesto della lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata, non miravano a contrastare il degrado e la percezione d’insicurezza dei cittadini. Essi tendevano piuttosto a fronteggiare delle emergenze specifiche con inasprimenti delle sanzioni e controlli più stringenti e sono, semmai, più assimilabili alle policies di “Tolleranza zero”.

Tuttavia, un provvedimento adottato dal governo “Berlusconi IV”, vale a dire il Decreto-legge n. 172 del 6 novembre 2008, recante *“Misure straordinarie per fronteggiare l’emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, nonché misure urgenti di tutela ambientale”*, sembra riunire in sé entrambi i requisiti: vale a dire caratteri da “Zero Tolerance” paragonabili alle politiche messe in atto a New York da Rudolph Giuliani e lotta al degrado urbano.

Il DL 172/2008 era stato preceduto dal DL 90/2008, convertito in legge n. 123 del 14 luglio 2008: *“Misure straordinarie per fronteggiare l’emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile”*.

Da molti anni la Campania viveva in uno stato di perenne emergenza a causa della saturazione di alcune importanti discariche della regione. Nel tempo si erano susseguiti provvedimenti e piani regionali senza approdare ad alcuna vera soluzione al problema finché, nel 2007, la situazione non raggiunse livelli di gravità inaudita. Le foto che riprendevano montagne di immondizia nei centri urbani (tra cui il capoluogo Napoli) tanto alte da raggiungere i primi piani delle abitazioni,



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

facevano il giro del mondo. I trasferimenti di rifiuti in Germania funsero da temporanei palliativi e l'individuazione di nuovi siti da adibire a discariche ebbe il solo effetto, nei primi mesi del 2008, di generare rivolte da parte dei residenti con serie ripercussioni sull'ordine pubblico.

Pertanto, il governo ritenne opportuno intervenire in maniera decisa mediante una legislazione speciale, con lo scopo di porre termine a una situazione che si trascinava ormai da troppo tempo e che si era trasformata in una "bomba ecologica" di dimensioni inaccettabili in un paese occidentale all'alba del terzo millennio.

Il primo provvedimento prevedeva già degli interventi che generarono molte proteste, come la decisione di individuare dieci siti in cui realizzare discariche e di costruire quattro nuovi inceneritori in Campania, nonché l'attribuzione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli della competenza esclusiva dell'accertamento dei reati ambientali commessi nel territorio della regione (in deroga al codice di procedura penale e all'ordinamento giudiziario).

Ma fu soprattutto il successivo DL 172/2008 a suscitare scalpore per l'introduzione di una durissima disciplina sanzionatoria.

Infatti, all'art. 6 il decreto disponeva, *"nei territori in cui vige lo stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti dichiarato ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225"* la pena della reclusione fino a tre anni e sei mesi per chiunque avesse abbandonato, scaricato o depositato, in modo incontrollato o presso siti non autorizzati, rifiuti pericolosi, speciali o ingombranti. Pesanti sanzioni detentive erano previste anche per il trasporto, recupero, smaltimento e commercio abusivo di rifiuti e per i gestori di discariche non autorizzate.

In pratica si puniva con il carcere un'infrazione che fino a quel momento era sanzionata solo con una multa (soprattutto lo sversamento e l'abbandono di rifiuti speciali o ingombranti, comportamento profondamente incivile ma molto diffuso) e diversi furono gli arresti in flagranza di reato operati dalle Forze dell'Ordine.

Oltre che per la sua severità, il decreto fu aspramente criticato perché, sostanzialmente, prevedeva per la sola Campania l'applicazione di un regime sanzionatorio diverso rispetto al resto del territorio nazionale.



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

Il provvedimento fu immediatamente associato dai media allo slogan “Tolleranza zero”, ed in effetti ricordava molto da vicino la politica di repressione dei reati minori e delle infrazioni amministrative attuata dal New York Police Department di William Bratton (ad esempio, l’arresto delle persone sorprese in metropolitana senza aver acquistato il biglietto). Ma oltre che fronteggiare una situazione di grave e oggettiva emergenza, il decreto si proponeva anche di intervenire su uno dei principali fattori di degrado dei centri urbani, vale a dire l’abbandono abusivo e scriteriato di rifiuti, non solo con la minaccia concreta del carcere ma anche attraverso un sistema di incentivi e un’adeguata campagna informativa e di sensibilizzazione.

Il fenomeno dello sversamento di rifiuti speciali, pericolosi od ingombranti, durante la vigenza del decreto, si attenuò in maniera sensibile a causa della forte valenza deterrente delle dure sanzioni previste, e soprattutto della concreta prospettiva di essere fermati e condotti in carcere se sorpresi in flagranza.

La fine dello stato emergenziale e la conseguente decadenza del provvedimento hanno purtroppo cagionato una progressiva ripresa di tale condotta e, in breve tempo sono riapparsi mobili, suppellettili e masserizie abusivamente deposti negli spazi pubblici.

Parafrasando Wilson e Kelling, si può considerare così confermato empiricamente il postulato in base al quale, come una finestra infranta e non riparata può condurre alla rottura di altre finestre, così la vista di una sedia abbandonata su un marciapiede e non rimossa potrà incoraggiare qualcun’altro a deporvi accanto un’altra sedia, o un tavolo o qualsiasi altra cosa di cui ci si voglia disfare alla svelta e senza troppi riguardi, soprattutto se le possibilità di rimanere impuniti sono alte. Il tutto a discapito del decoro urbano e con gravi pregiudizi per la pubblica incolumità, considerando il rischio che i rifiuti ingombranti lasciati in strada possono rappresentare per i passanti.



Capitolo quarto

Le critiche alla Teoria delle Finestre Rotte

1. Il dibattito sull'efficacia della "Tolleranza zero"

Come già si è avuto modo di sottolineare, i giudizi sulla Teoria delle Finestre Rotte sono stati sensibilmente influenzati dal dibattito intorno alle politiche di tolleranza zero, soprattutto in riferimento all'operato della polizia newyorkese nell'era Giuliani.

In molti commentatori e in parte dell'opinione pubblica si è insinuata la convinzione dell'equivalenza tra "Broken Windows Theory" e "Zero Tolerance Policy", sulla cui inesistenza si sono espressi, viceversa, anche autorevoli studiosi.

Al riguardo, infatti, Harcourt e Ludwig hanno sottolineato che l'articolo di Wilson e Kelling non contiene indicazioni di specifiche politiche da adottare nell'ambito della lotta alla criminalità; piuttosto suggerisce delle modalità organizzative compatibili con una molteplicità di "policies"⁶³. O'Shea ricorda addirittura che la "Broken Windows Policy" non è "Zero Tolerance", in quanto quest'ultima è una pratica operativa "attuata da responsabili di polizia che testardamente insistono che la funzione della polizia è definita solo dall'arresto".⁶⁴

La "Broken Windows Theory" si concentra prevalentemente sulle relazioni sociali e sul degrado, piuttosto che sulle varie soluzioni penali che possono essere attuate contro la criminalità, e ciò la differenzia decisamente dalle politiche adottate a New York dall'amministrazione Giuliani e successivamente esportate in altre città statunitensi ed europee.⁶⁵

⁶³ Harcourt B. E. e Ludwig J., Broken Windows: New Evidence from New York City and a Five-City Social Experiment, *The University of Chicago Law Review*, 73: 271-320, 2006

⁶⁴ O'Shea T. C., Physical Deterioration, Disorder, and Crime, *Criminal Justice Policy Review*, 17:173-187, 2006

⁶⁵ Caneppele S., *La tolleranza zero: tra palco e realtà*, FrancoAngeli editore, Milano 2009, ebook



Pertanto, le critiche che sono state mosse alla “Zero Tolerance” non devono essere considerate come automaticamente rivolte o applicabili ai concetti espressi da Wilson e Kelling e quindi vanno esaminate a parte. Esse si articolano soprattutto in due direzioni:

1. la dimostrazione che la forte diminuzione dei reati nella città di New York non è stata dovuta alle politiche di contrasto alla criminalità realizzate dal NYPD;
2. l'eccessiva durezza e iniquità delle azioni della polizia, indirizzate soprattutto nei confronti delle fasce più deboli ed emarginate della popolazione.

Per quanto concerne il primo punto, sono stati molti gli studi che, analizzando dati e statistiche, hanno cercato di imputare il calo della criminalità a cause diverse dalle azioni intraprese dal sindaco Giuliani e dal NYPD.

1.1 Studi e teorie sulla diminuzione della criminalità

Marcus Felson ha fornito una singolare spiegazione dell'aumento della criminalità verificatosi negli Stati Uniti tra gli anni Sessanta e Settanta e della diminuzione registrata specialmente negli anni Novanta.

Secondo il criminologo statunitense, i reati aumenterebbero soprattutto quando si verificano le situazioni propizie; in altri termini, quando i possibili bersagli sono molti e la sorveglianza è poca. Proprio le condizioni che si sarebbero create nel periodo in cui statisticamente si è registrato un aumento della criminalità: il crescente benessere aveva comportato una larga diffusione dei beni senza però che questi fossero tutelati con adeguate forme di sorveglianza.⁶⁶

Viceversa, negli anni Ottanta e Novanta i reati contro il patrimonio erano diventati molto meno remunerativi perché la diffusione di carte di credito e bancomat induceva le persone a tenere con sé poco denaro contante; inoltre, i prezzi di molti beni rubati crollavano rapidamente. Ciò avrebbe fortemente contribuito alla diminuzione della criminalità in quel periodo.⁶⁷

⁶⁶ Felson M., *Crime Rate Trends and Cycles: Changes in Modern Society*, relazione presentata durante la conferenza: “Perché è diminuita la criminalità negli Stati Uniti?”, Bologna 1999

⁶⁷ Barbagli M., *Perché è diminuita la criminalità negli Stati Uniti?*, Edizioni “il Mulino”, Italia 2000, pag. 18-19



Secondo Gary LaFree, invece, la crescita e il calo della criminalità sarebbero condizionati dal credito di cui godono le istituzioni politiche, economiche e familiari. Quindi, i reati crescono nei periodi storici in cui le istituzioni sono in crisi; diminuiscono se queste, viceversa, recuperano credibilità e prestigio. Tale ultima circostanza, verificatasi negli anni Novanta, sarebbe stata alla base della forte riduzione del crimine nelle città statunitensi.⁶⁸

Per Steven Levitt, i fattori ai quali doveva essere attribuita la riduzione della criminalità erano:

- l'aumento del personale di polizia che, negli anni Novanta, secondo Levitt, avrebbe prodotto da solo una diminuzione dei reati intorno al 5-6%;
- l'aumento della popolazione carceraria;
- la forte contrazione del consumo di crack (questo fenomeno avrebbe avuto un forte impatto sulla diminuzione degli omicidi ma un'incidenza quasi nulla sul calo dei reati appropriativi);
- la legalizzazione dell'aborto, poiché diminuiva il numero di figli indesiderati che, in quanto tali, sarebbero a maggior rischio di maltrattamento e abbandono e quindi tendenzialmente più portati a sviluppare condotte devianti.

Ciò spiegherebbe, secondo l'economista del Massachusetts, anche perché la riduzione della criminalità sarebbe stata più marcata negli U.S.A. che in Europa, dove gli aumenti della popolazione carceraria e degli organici della polizia erano stati meno rilevanti e il consumo di crack nettamente inferiore rispetto alle città statunitensi.⁶⁹

Presso la comunità scientifica hanno riscosso molto credito gli studi di Bruce Johnson, Andrew Golub ed Eloise Dunlap, che hanno concentrato l'attenzione sul consumo e sul traffico di stupefacenti e sul loro impatto sull'andamento della criminalità nei quartieri a rischio di New York. I ricercatori hanno individuato tre momenti storici caratterizzati ciascuno dal consumo di uno specifico tipo di droga:

⁶⁸ LaFree G., *Social Institution and the American Crime "Bust" of the 1990s*, relazione presentata durante la conferenza: "Perché è diminuita la criminalità negli Stati Uniti?", Bologna 1999

⁶⁹ Levitt S. D., *Understanding Why Crime Fell in the 1990s: Four Factors that Explain the Decline and Six that Do Not*, *Journal of Economic Perspectives*, 18:163-190, 2004



1. periodo dell'eroina: tra gli anni Sessanta e i primi anni Settanta
2. periodo del crack: nella seconda metà degli anni Ottanta
3. periodo della marijuana: dagli inizi degli anni Novanta in poi.

Dei tre periodi considerati, l'era del crack si è distinta per il maggior tasso di violenza e di omicidi. La spiegazione sarebbe da ricercare sia negli effetti indotti da questa droga (che crea forte dipendenza psichica, schizofrenia, spiccata aggressività o stati paranoici con deliri e allucinazioni), sia nella lotta tra le bande che si contendevano il predominio nelle piazze di spaccio newyorkesi. Il crollo del consumo di crack, dovuto al forte inasprimento delle norme contro gli stupefacenti e a una nuova consapevolezza sociale circa gli effetti deleteri delle droghe pesanti, avrebbe rappresentato quindi il principale fattore nella riduzione del crimine registrata a New York in tutti gli anni Novanta.⁷⁰

Fagan, West ed Holland, nel 2003, esaminarono il rapporto tra carcere e criminalità, compiendo una ricerca a New York. Dai dati emerse che, mentre nella seconda metà degli anni Ottanta ad un aumento della popolazione carceraria era corrisposto un aumento della criminalità, nel periodo dal 1990 al 1996, nonostante fosse stata registrata una forte diminuzione dei reati, il tasso di incarcerazione era rimasto pressoché invariato⁷¹.

Secondo i ricercatori, questo fenomeno era dovuto alla maggiore attenzione riservata dal NYPD al contrasto allo spaccio di stupefacenti. Quindi la riduzione delle condanne detentive per altri reati era stata "compensata" dall'aumento di condanne per consumatori, piccoli spacciatori e narcotrafficienti; ciò aveva condotto al risultato che la popolazione carceraria era composta in percentuale sempre più elevata da condannati per reati connessi alla droga. La crescita degli arresti per traffico e consumo di stupefacenti si concentrava soprattutto nei quartieri più svantaggiati, abitati prevalentemente dagli appartenenti alla comunità afroamericana e ciò alimentava notevolmente la tensione sociale.

⁷⁰ Johnson B.D., Golub A. e Dunlap E., *Il declino delle subculture della droga, dei mercati della droga e della violenza a New York negli anni '90*, trad. it. in Barbagli M., *Perché è diminuita la criminalità negli Stati Uniti?*, Edizioni "il Mulino", Italia 2000, pag. 157-203

⁷¹ Fagan J., West V e Holland j., "Reciprocal effects of crime and incarceration in New York City neighborhoods", *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 88: 1277-1324, 2003



Inoltre, nelle zone interessate dal fenomeno, il degrado e la povertà aumentavano sempre più a causa di due fattori:

- a) l'alta concentrazione di ex detenuti e di famiglie che, a causa delle incarcerazioni, venivano private spesso della principale fonte di sostentamento;
- b) il disinteresse di imprenditori e commercianti ad investire in aree estremamente svantaggiate ed oggettivamente poco attraenti per qualsiasi impresa economico-commerciale.

Se da un lato quindi l'aumento della popolazione carceraria faceva registrare un calo della criminalità, dall'altro esso produceva notevoli danni a categorie di cittadini già ampiamente svantaggiate, facendo dubitare sulla validità a lungo termine delle politiche adottate dalla città di New York.⁷²

Comunque, la principale motivazione addotta per negare alla "Zero Tolerance Policy" il merito di aver causato la riduzione della criminalità a New York, era che questa risultava diminuita anche in altre città statunitensi dove non erano state adottate politiche analoghe.

In particolare, si sottolineava come, nel periodo 1993-1997 la "Grande Mela" avesse detenuto il primato del calo dei reati solo per gli omicidi e le rapine (figura 16)

⁷² Caneppele S., *La tolleranza zero: tra palco e realtà*, FrancoAngeli editore, Milano 2009, ebook

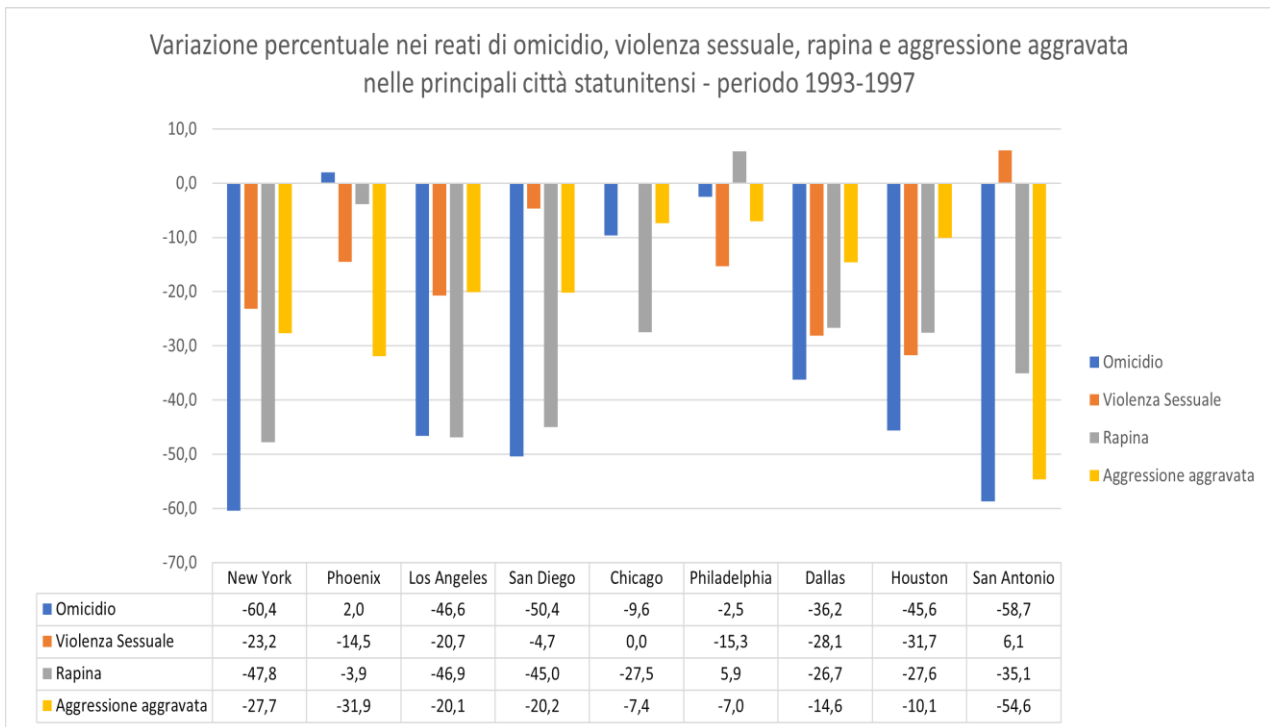


Figura 16: variazione percentuale dei reati violenti nelle principali città americane: periodo 1993-1997 (dati FBI-Uniform Crime Report citati in Caneppele S., *La tolleranza zero: tra palco e realtà*)
Come si può vedere, nel quinquennio considerato, Houston è la città dove si registra la maggior riduzione delle violenze sessuali, mentre a San Antonio le aggressioni aggravate risultano più che dimezzate.

Se esaminati e valutati sotto quest'aspetto, i dati sembrerebbero ridimensionare l'incidenza delle politiche del New York Police Department sul calo dei delitti in città.

Infatti, considerando i singoli reati, si può notare come gli omicidi siano pressoché crollati (-60,4) ma comunque con valori molto vicini a quelli registrati a San Antonio (-58,7%) e non tanto distanti da quelli di San Diego (-50,4%).

Per quanto concerne poi le violenze sessuali, in una potenziale classifica delle diminuzioni New York è addirittura terza dopo Houston e Dallas, così come per le aggressioni aggravate, dove è preceduta da San Antonio e Phoenix.

Risulta prima per i cali delle rapine, ma con valori vicinissimi a quelli di Los Angeles e San Diego.

Tuttavia, volendo ricavare una media tra le riduzioni registrate nei quattro reati considerati (omicidio, violenza sessuale, rapina, aggressione aggravata) si può notare come New York detenga



saldamente la vetta della graduatoria (figura 17) e, sinceramente, convince poco la spiegazione che collega una forte e rapida ascesa dei reati ad un calo altrettanto veloce e consistente.

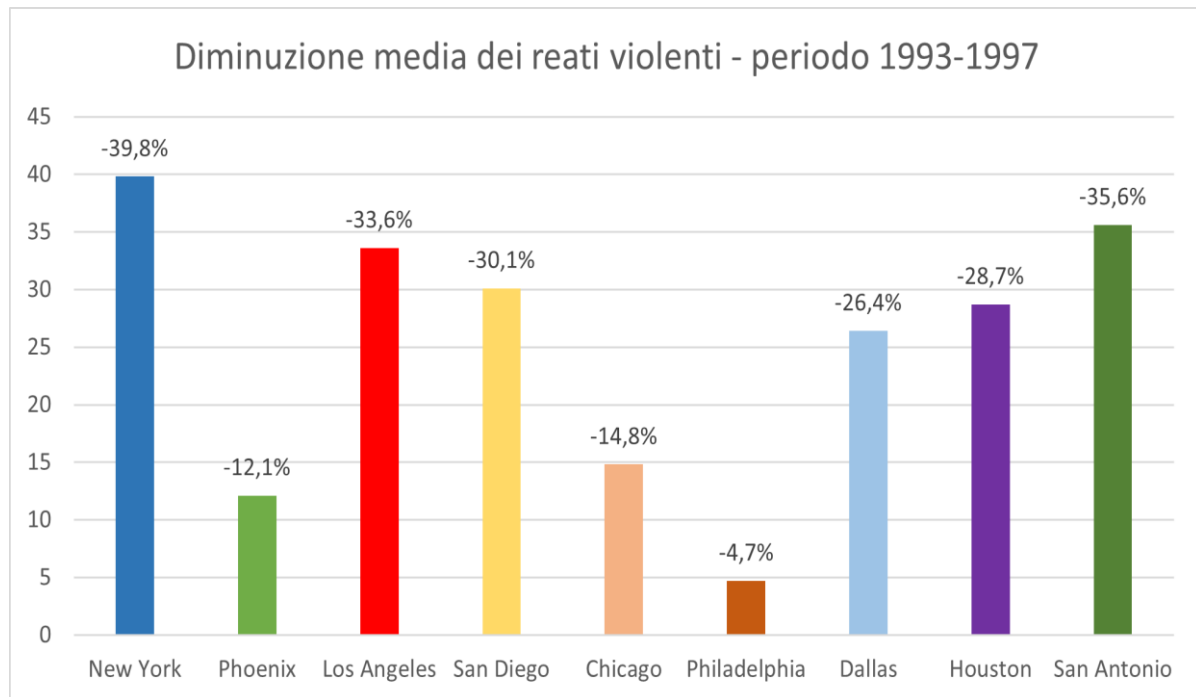


Figura 17: media della variazione percentuale dei reati violenti nelle principali città americane: periodo 1993-1997.

1.2 Violazioni e abusi nella “Zero Tolerance”

Oltre che sulla effettiva utilità delle politiche di tolleranza zero, molti puntavano il dito sui metodi utilizzati dalla polizia newyorkese, definiti brutali e discriminatori verso le minoranze, soprattutto quella afroamericana. Nell’occhio del ciclone finì, in modo particolare, la pratica dello “*stop and frisk*”, vale a dire: “ferma e perquisisci”, che consisteva nel detenere temporaneamente, interrogare e perquisire qualsiasi persona sospettata di aver commesso o di stare per commettere un reato. Da uno studio effettuato da Spitzer nel 1999 emerse che più della metà dei fermati era costituita da afroamericani, nonostante questi rappresentassero circa il 25% della popolazione⁷³.

⁷³ Spitzer E., *The New York City Police Department’s “stop & frisk” practices: A report to the People of the State of New York from the Office of the Attorney General*, New York 1999



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

Il fenomeno poteva essere spiegato dal fatto che erano proprio i quartieri abitati prevalentemente da cittadini di colore quelli dove si registravano i livelli di criminalità più alti, ma ciò non bastò a placare le polemiche e le proteste, anche perché gli afroamericani rappresentavano la categoria con il più alto rapporto tra arrestati e fermati: il 9,5%, contro l'8,8% degli ispanici e il 7,9% dei bianchi. Ciò rafforzava la convinzione che le forze di polizia operassero una vera e propria discriminazione ai danni della popolazione di colore.⁷⁴

Amnesty International aveva pubblicato nel 1996 un rapporto sull'azione del New York Police Department allo scopo di verificare la fondatezza delle accuse di violenza e discriminazione razziale che gli venivano rivolte.

Il primo dato ad emergere era che le denunce contro la condotta della polizia erano aumentate da 977 nell'anno 1987, ad oltre 2.000 nel 1994, con un incremento di più del 105%.

Un altro punto sottolineato da Amnesty International riguardava la distribuzione etnica della polizia newyorkese che, nel 1992, risultava formata per la grande maggioranza da agenti di polizia di razza bianca (il 72,2%), nonostante questa rappresentasse, in base al censimento del 1990, appena il 43,2% della popolazione. Secondo i ricercatori, questa anomalia poteva costituire uno dei motivi per cui dalle statistiche emergeva che l'uso eccessivo della forza da parte della polizia vedeva come vittime prevalentemente gli afroamericani e le altre minoranze.

Il rapporto si basava su un'indagine di 18 mesi, comprendente due visite di ricerca a New York City nel 1994 e nel 1995, nonché sull'esame di oltre 90 casi di presunti maltrattamenti e uso eccessivo della forza da parte degli agenti del NYPD in un periodo compreso tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio del 1996. In molti dei casi analizzati sarebbe emersa una violazione, da parte dei poliziotti, delle linee guida del NYPD, che legittimano l'uso moderato della forza solo se strettamente necessario e a condizione che non siano praticabili altre opzioni.⁷⁵

⁷⁴ Caneppele S., *La tolleranza zero: tra palco e realtà*, FrancoAngeli editore, Milano 2009, ebook

⁷⁵ Le linee guida del NYPD prevedono regole di ingaggio articolate in cinque "step" progressivi: 1) persuasione verbale; 2) forza fisica senza l'uso delle armi; 3) utilizzo di armi non letali, come lo spray al peperoncino; 4) utilizzo di armi ad "impatto", come i manganelli; 5) ricorso ad armi letali, solo se la vita dell'ufficiale o di un'altra persona sia in pericolo.



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

Le denunce riguardavano soprattutto maltrattamenti ed un uso eccessivo della forza fisica tramite pugni e l'utilizzo di manganelli, torce elettriche e altri strumenti che avrebbero procurato, nella maggior parte dei casi, ferite che avevano reso necessarie cure mediche o, nei casi più gravi, il ricovero in ospedale.

Inoltre, nel rapporto erano stati presi in considerazione 15 casi di morti avvenute dopo che il "sospetto" era stato trattenuto con la forza (si registravano decessi causati da asfissia per pressioni esercitate sul collo o sul torace) e 30 casi di morti dovute a colpi d'arma da fuoco.

Quasi tutte le persone decedute durante un arresto o una sparatoria appartenevano a minoranze razziali.

Il rapporto aveva inoltre evidenziato che, in diversi casi di presunti maltrattamenti, la vittima era stata poi accusata, a sua volta, di aggressione e resistenza alla forza pubblica, salvo poi ottenere il successivo riconoscimento di un indennizzo per i danni subiti. Raramente però, ai giudizi civili che avevano obbligato l'amministrazione cittadina a corrispondere un risarcimento, erano seguite condanne o provvedimenti disciplinari a carico degli agenti responsabili delle violenze. Come se ciò non bastasse, si aggiunse anche il dato (per certi versi agghiacciante) che, tra le persone rimaste uccise a seguito di colpi di arma da fuoco esplosi dalla polizia, la maggior parte (tra cui giovanissimi adolescenti) era disarmata o si era già arresa. Ciononostante, le indagini interne si erano in prevalenza concluse con il proscioglimento dei responsabili, essendo state le loro reazioni ritenute giustificabili e comprensibili.⁷⁶

Sostanzialmente, l'opinione pubblica cittadina era spaccata in due. La maggioranza degli abitanti lodava l'operato del NYPD ritenendo adeguati i suoi metodi e attribuendogli il merito della drastica riduzione della criminalità (appare opportuno ricordare, al riguardo, che in un articolo pubblicato nel 1993, il senatore repubblicano di New York Daniel Patrick Moynihan aveva imputato l'aumento della criminalità e del disordine urbano al fatto che molti comportamenti, fino a qualche anno prima sanzionati dalla Polizia, erano divenuti praticamente normali, rendendo

⁷⁶ Amnesty International, *United States Of America. Police brutality and excessive force in the New York City Police Department*, Giugno 1996, disponibile su <https://www.amnesty.org>



le Forze dell'Ordine troppo tolleranti verso atti di inciviltà un tempo considerate inaccettabili⁷⁷). Viceversa, una parte consistente della popolazione, soprattutto quella composta dalle minoranze etniche (in particolar modo dagli afroamericani) contestava alla polizia l'adozione di pratiche violente e una gestione iniqua e discriminatoria dell'ordine pubblico. Ciò contribuì a gettare parecchie ombre sia sulla legittimità del "modus operandi" del corpo di polizia newyorkese comandato da Bratton sia, più in generale, sull'efficacia della "Zero Tolerance Policy" e di riflesso anche sulla validità della Teoria delle Finestre Rotte.

2. La ricerca sui "quartieri di Baltimora"

Mentre le ricerche citate nel paragrafo precedente miravano a negare o, quantomeno, a ridimensionare il ruolo rivestito dalle politiche di "Tolleranza Zero" nella riduzione della criminalità, Ralph B. Taylor, in un articolo del 1999 "*Crime, grime, fear and decline: a longitudinal look*" e nel successivo saggio "*Baltimore Neighborhoods and the national fight against crime, grime, fear and decline*", sposta l'attenzione sulla relazione tra "inciviltà" e "crimine".

Il criminologo americano distingue tra *inciviltà sociale* e *inciviltà fisica*. La prima comprende tutte quelle condotte che incidono sull'ordine e sul decoro dell'ambiente, come il bere in pubblico, gli schiamazzi, l'ubriachezza molesta, la minzione nella pubblica via ecc., mentre la seconda riguarda le forme di incuria e degrado che rendono gli spazi inospitali e degradati, come la presenza di edifici abbandonati, graffiti, cumuli di rifiuti e aiuole incolte.

Secondo Taylor, per sapere se queste inciviltà contribuiscano a modificare la percezione d'insicurezza dei residenti, il degrado o l'incremento della criminalità, occorre prendere come riferimento un lasso di tempo piuttosto ampio, e perciò fa riferimento a uno studio longitudinale effettuato nel corso di oltre un decennio nella città di Baltimora che dimostrerebbe, su base

⁷⁷ Caneppele S., *La tolleranza zero: tra palco e realtà*, FrancoAngeli editore, Milano 2009, ebook



empirica, la non significatività dell'impatto dell'inciviltà sia sulle risposte dei cittadini, sia sull'andamento dei reati.

La ricerca consisteva in due attività: 1) esame delle condizioni di 90 isolati prendendo come riferimento il loro stato in due momenti distinti: nel 1981 e nel 1994, in modo da valutare se esso fosse migliorato, peggiorato o invariato; 2) interviste ai residenti effettuate nel 1982 e ripetute nel 1994. Lo studio mirava a comprendere se il degrado e l'inciviltà si traducono in:

- incremento della percezione di insicurezza dei residenti (fear of crime)
- crescita del tasso di criminalità nel quartiere
- aumento della povertà; diminuzione del livello medio di istruzione dei residenti; abbassamento della percentuale di case di proprietà e del valore degli immobili.

La verifica effettuata sulle condizioni degli isolati a distanza di tredici anni aveva condotto ai seguenti risultati:

- il numero dei graffiti era quasi raddoppiato (dal 20% di isolati con graffiti rilevati nel 1981 si era passati al 37% nel 1994)
- la percentuale di alloggi vuoti o sigillati era passata dall'1% al 2%
- il degrado era aumentato prevalentemente in determinate zone vicine al centro della città.

L'aspetto singolare era costituito dal fatto che dalle interviste effettuate nel 1994 non era emersa, da parte dei residenti, la percezione di un aumento del degrado. In altri termini, nonostante ci fossero chiari segni che indicavano, a distanza di tredici anni, un peggioramento delle condizioni degli isolati, la maggioranza degli abitanti riteneva che la situazione del contesto in cui vivevano non avesse subito cambiamenti di rilievo.

Allo stesso modo, i residenti non mostravano di essere maggiormente impauriti o preoccupati per la criminalità nel quartiere. Sotto questo aspetto, infatti, non si erano registrate variazioni sensibili rispetto alle opinioni raccolte nel 1982. Le uniche differenze degne di nota riguardavano la paura di uscire di casa nelle ore serali e notturne. (figura 18)



FEAR OF CRIME: Raffronto tra i dati raccolti nel 1982 e nel 1994								
Quanto si sente sicuro/insicuro?	ISOLATI				QUARTIERI			
	Giorno		Notte		Giorno		Notte	
	1982	1994	1982	1994	1982	1994	1982	1994
Molto sicuro	81,9%	76,4%	45,2%	30,8%	70,3%	56,8%	26,4%	13,2%
Alquanto sicuro	15,5%	19,7%	31,2%	40,5%	21,8%	32,7%	33,2%	37,9%
Alquanto insicuro	2,0%	2,4%	13,3%	16,5%	5,9%	7,1%	21,8%	22,9%
Molto insicuro	0,5%	1,0%	9,4%	11,2%	1,5%	2,7%	16,9%	24,7%
Non so		0,4%	1,0%	1,0%	0,5%	0,7%	1,8%	1,3%

Figura 18: percezione di sicurezza/insicurezza degli abitanti di Baltimora (da Ralph B. Taylor, *Crime, Grime, Fear, and Decline: A longitudinal Look*, July 1999)

Quindi, i ricercatori avevano stabilito di verificare se al variare delle inciviltà effettive e delle inciviltà percepite corrispondessero dei cambiamenti nei tassi di criminalità. Emerse che i livelli di criminalità più alti non venivano registrati nei quartieri nei quali le condizioni di degrado erano maggiormente peggiorate nel periodo dal 1981 al 1984, bensì in quelle zone dove l'inciviltà era più alta già nel 1981.

Inoltre, si poté constatare che alti livelli di inciviltà potevano provocare un aumento dei reati, ma comunque in misura inferiore rispetto a quanto ci si sarebbe potuto aspettare.

Inoltre, né le inciviltà rilevate nel 1981, né le inciviltà percepite dai residenti e rilevate nelle interviste del 1982 sembravano aver inciso in maniera significativa sulla "fear of crime", che invece risultava influenzata dalle condizioni iniziali del quartiere, così come l'intenzione di traslocare. Lo studio evidenziò anche un fattore molto significativo: gli abitanti che esprimevano un giudizio più critico circa la situazione del quartiere erano anche quelli che mostravano più paura e un minore impegno sociale.



Infine, per quanto concerne la questione relativa all'influenza del degrado sullo "status" dei residenti, si è potuto rilevare che il deterioramento del quartiere non si accompagnava a cambiamenti nel valore degli immobili, nella percentuale di proprietari di case e nel livello medio di istruzione, mentre si era potuta segnalare una certa incidenza solo sui livelli di povertà e sulla percentuale di case sfitte.

In definitiva, quindi, dalla ricerca emergeva che il degrado e l'inciviltà avevano inciso significativamente solo su due fenomeni: il desiderio di traslocare e la paura di uscire di sera, mentre non sembravano aver prodotto particolare influenza sull'aumento della criminalità, sui livelli di paura della criminalità, sulla percezione dell'inciviltà dei residenti e sul declino dell'area.

La conclusione a cui giunge Taylor è che non si dovrebbe fare troppo affidamento sulle politiche che tendono a rivitalizzare il quartiere e ridurre la paura dei residenti attraverso interventi mirati soprattutto alla riparazione di "problemi fisici". Intervenire invece sulle caratteristiche strutturali del quartiere garantisce benefici durevoli nel tempo.

3. La teoria dell'efficacia collettiva: un'alternativa alla "Broken Windows Theory"?

Negli anni a cavallo tra il XX e XXI secolo, nel solco della tradizione della scuola di Chicago, furono svolte delle ricerche miranti a comprendere se esistessero delle misure che la comunità era in condizioni di adottare per contrastare le inciviltà, il degrado e la criminalità. Fu individuato un fattore, denominato "efficacia collettiva", che può essere inteso come un "collante" che unisce i residenti accumulati dalle stesse aspettative circa il controllo dello spazio pubblico; in altri termini, una forma di "coesione sociale". Scrivono Robert J. Sampson e Stephen W. Raudenbush che *"il disordine non favorisce direttamente la criminalità, sebbene i due fenomeni siano correlati. L'efficacia collettiva è un fattore significativo nello spiegare i livelli di criminalità e di disordine"*⁷⁸.

⁷⁸ Sampson R. J. e Raudenbush S. W., *Systematic social observation of public spaces: a new look at disorder in urban neighborhoods*, Harvard Library, disponibile su <https://dash.harvard.edu>



I due studiosi non negano che la riduzione del disordine possa contribuire all'abbassamento degli indici della criminalità; tuttavia, ritengono che si possano conseguire risultati migliori stabilizzando il quartiere attraverso l'efficacia collettiva.

Sampson e Raudenbush sono partiti da uno studio effettuato nei quartieri di Chicago nel 1995, sviluppato in diverse fasi. Nel primo "step" furono raccolti dati sul disordine fisico (attraverso delle videoregistrazioni che hanno interessato oltre 23.000 tratti stradali) e sulla percezione del disordine (mediante interviste rivolte a un campione di 3.500 residenti).

Quindi furono misurati i livelli di criminalità nei quartieri utilizzando sia le statistiche ufficiali del dipartimento di polizia cittadino, sia i dati emersi da una precedente indagine sulla vittimizzazione da reati predatori.

Venne poi misurato il livello di coesione sociale e dell'efficacia collettiva, attraverso la somministrazione ai residenti di due diversi questionari:

- nel primo, venne chiesto agli interpellati se, a fronte di un'ipotetica situazione di inciviltà o di degrado (come il dipingere dei graffiti su un muro, lo scoppio di risse, la chiusura di un edificio pubblico, ecc.), ritenevano "molto probabile; probabile; né probabile né improbabile; improbabile o molto improbabile" che il loro vicino intervenisse;
- nel secondo, venne chiesto agli intervistati quanto condividessero (in una scala da 1 a 5) delle affermazioni riguardanti l'unità e lo spirito di solidarietà degli abitanti del quartiere.

Quindi furono presi in considerazione dei caratteri strutturali dei quartieri, vale a dire: la concentrazione dello svantaggio economico; la concentrazione di immigrati; la stabilità residenziale; la densità residenziale; la destinazione mista della zona (residenziale e commerciale).

La combinazione dei dati così raccolti portava a identificare l'efficacia collettiva come un fattore importante nella spiegazione dei livelli di disordine e criminalità.

Inoltre, era emerso che il disordine e la criminalità venivano riscontrati in quartieri presentanti caratteristiche strutturali analoghe, come ad esempio la povertà. Il disordine tendeva a valori elevati nei quartieri dove si registrava una forte concentrazione di immigrati ed era legato



direttamente al reato di rapina, non a quello di omicidio che pur rappresenta un fortissimo indicatore del livello di violenza presente in una comunità.

Infine, laddove l'efficacia collettiva risultava forte, i tassi di violenza si presentavano bassi indipendentemente dalla composizione sociale e demografica della popolazione e dal livello di disordine.

Tutto ciò indusse Sampson e Raudenbush a sostenere che non si poteva pensare di combattere la criminalità intervenendo solo sul disordine attraverso il semplice ricorso a politiche di repressione.⁷⁹

Le conclusioni a cui pervennero i ricercatori a seguito dello studio sull'efficacia collettiva contribuirono certamente a ridimensionare, presso la comunità scientifica, l'attendibilità della Teoria delle Finestre Rotte. Tuttavia, va sottolineato, al riguardo, che Wilson e Kelling non avevano affatto negato l'importanza del fattore che, anni dopo, sarebbe stato appunto definito "efficacia collettiva". Infatti, nel sostenere l'importanza della lotta al degrado e alle inciviltà, essi rimarcarono come l'innalzamento dei livelli di disordine potesse indurre i residenti a rinunciare sempre più ai contatti sociali, disinteressandosi della vita del quartiere e astenendosi, così, a porre in essere le attività di "controllo informale".

4. Altre critiche alla "Broken Windows Theory"

Oltre alle critiche empiriche sopra citate, la Teoria delle Finestre Rotte ha dato vita a non poche opposizioni e perplessità, soprattutto nel mondo scientifico e accademico.

Innen, nel 2004, ne sottolineava le carenze sul profilo della ricerca empirica, mentre Harcourt e Ludwig avevano messo in discussione i risultati della ricerca che, nel 2001, analizzando i dati relativi alla riduzione della criminalità a New York, aveva attribuito il merito del calo dei reati alla "Broken Windows Policing". Secondo i due studiosi, infatti, poiché la "politica delle finestre rotte" era stata condotta più intensivamente nei quartieri nei quali negli anni Ottanta si erano verificati

⁷⁹ Caneppele S., *La tolleranza zero: tra palco e realtà*, FrancoAngeli editore, Milano 2009, ebook



i maggiori aumenti della criminalità violenta, ciò spiegava anche la forte riduzione registrata negli anni Novanta.⁸⁰

Inoltre, Harcourt e Ludwig vollero testare la fondatezza della Teoria delle Finestre Rotte mediante un programma di prevenzione: il *Moving to Opportunity (MTO)*, sperimentato a New York, Chicago, Los Angeles, Baltimora e Boston.

Il programma consisteva nel selezionare circa 4.600 famiglie a basso reddito residenti in contesti urbani degradati e dividerle in tre gruppi diversi.

Al primo gruppo fu offerto di trasferirsi in un altro quartiere con bassi livelli di povertà; al secondo fu proposto di trasferirsi in un qualsiasi quartiere a scelta; al terzo non venne offerta alcuna opportunità di trasloco, ma venne garantita l'erogazione di tutti i servizi sociali di cui già godevano.

Gli esiti dell'esperimento evidenziarono che il trasferimento in contesti sociali meno degradati non comportava l'automatica riduzione dei comportamenti criminali, che invece venne registrata solo per determinati sottogruppi (come le giovani donne). Ciò fu interpretato come una confutazione della "Broken Windows Theory".

Randall G. Sheldon, invece, punta l'indice sull'attendibilità delle ricerche effettuate a sostegno della Teoria delle Finestre Rotte⁸¹ (in particolar modo quella realizzata nel 2005 da Xu, Fiedler e Flaming per dimostrare la correlazione tra degrado e criminalità⁸²), individuando alcune problematiche metodologiche:

1. la criminalità misurata era solo quella risultante dalle statistiche ufficiali
2. venivano considerati solo gli arresti per infrazioni e i reati denunciati alla polizia.

⁸⁰ Harcourt B. E. e Ludwig J., Broken windows: New Evidence from New York City and a Five-City Social Experiment, *The University of Chicago Law Review*, 73: 271-320, 2006

⁸¹ Sheldon R.G., *Assessing "Broken Windows": A Brief Critique*, Center on Juvenile and Criminal Justice, disponibile su <http://www.cjcj.org/files/broken.pdf>

⁸² Xu Y., Fiedler M. L. e Flaming K. H., Discovering the impact of community policing: the broken windows thesis, collective efficacy, and citizens' judgment, *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 42: 147-186, 2005



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

Inoltre, Sheldon si chiedeva perché, se la “Broken Windows Theory” conduce a un calo dei reati più gravi, questi risultavano diminuiti anche in altri Stati dove erano state adottate delle politiche di segno diverso rispetto a quelle introdotte nella città di New York.⁸³

Nella sua critica alla Teoria delle Finestre Rotte, lo studioso catalano Francesc Guillen, riguardo all’affermazione che il disordine porta alla delinquenza, osserva che essa non sussiste o rappresenta una “tautologia”. Infatti, ciò che viene normalmente considerato come disordine include sia attività incivili sanzionabili solo amministrativamente (come urinare nella pubblica via, gettare rifiuti per strada, sporcare i muri, ecc.), sia comportamenti che costituiscono illeciti penali (ad esempio: danneggiamento di proprietà privata o di spazio pubblico, cessione di modiche quantità di stupefacenti o, in alcuni Paesi, la prostituzione e il consumo di droghe nella pubblica via). Nel secondo caso, ci troveremmo di fronte a vere e proprie forme di criminalità, sia pur di lieve entità. Di conseguenza, se il disordine riguarda anche la commissione di reati, risulterà ovvio che il concetto di disordine comprende in sé anche la criminalità che, perciò, non ne costituirà una conseguenza, ma una componente.

Inoltre, anche se si riuscisse a separare nettamente le inciviltà dai reati, non sarebbe in alcun modo dimostrato che il disordine conduce alla delinquenza. Infatti, lo studio effettuato da Skogan nel 1990 e che si proponeva di supportare questa relazione, è riuscito a dimostrare l’esistenza di un legame solo per il furto e non per gli altri reati più gravi.

Secondo Guillen, la relazione tra disordine e reato dipende dal tipo di condotta che viene posta in essere; perciò, se il comportamento disordinato consiste, ad esempio, nel consumo di alcol in luogo pubblico, è possibile che da ciò possa derivare uno stato di ubriachezza e quindi il rischio di risse o di danneggiamenti. Viceversa, non si comprenderebbe come da un semplice graffito o da una persona che chiede l’elemosina possano derivare dinamiche tali da produrre un aumento della criminalità⁸⁴.

⁸³ Caneppele S., *La tolleranza zero: tra palco e realtà*, FrancoAngeli editore, Milano 2009, ebook

⁸⁴ Carrer F. (a cura di), *Le politiche della sicurezza. Dalla “polizia comunitaria” alla “tolleranza zero*, articolo di Francesc Guillen, *Dalle “Finestre Rotte” alla lotta contro la delinquenza: alcuni passaggi perduti*, trad. it. di Alice Cavaglià, FrancoAngeli editore, Milano 2009, eBook



5. L'esperimento di Groningen

Non tutte le ricerche aventi ad oggetto i postulati della Teoria delle Finestre Rotte miravano alla sua confutazione.

Molti sono stati gli studi che hanno dimostrato l'esistenza di un nesso tra la paura e il disordine. Più complicato si è invece rivelato collegare il disordine con la criminalità, nonostante siano stati effettuati dei tentativi anche in questo senso, come aveva fatto Skogan nel 1990.

Sotto questo aspetto, si può dire che i sostenitori della "Broken Windows Theory" hanno puntato di più a mettere in discussione l'affidabilità e la completezza delle ricerche dei detrattori. Così, ad esempio, gli studi di Chicago sull'efficacia collettiva furono criticati in quanto le videoregistrazioni dei fenomeni di disordine erano state effettuate dalle sette del mattino alle sette di sera, escludendo quindi gli orari notturni, più propizi per la commissione di reati e inciviltà. Questo, secondo Kelling, spiegherebbe la forte discordanza tra gli indicatori di disordine fisico e gli indicatori di disordine sociale. Senza contare che le modalità di ripresa adottate, che prevedevano l'utilizzo di un SUV nelle ore diurne, e quindi la piena visibilità degli operatori, avrebbero potuto mettere in allarme i potenziali contravventori che, pertanto, si sarebbero astenuti dal commettere reati o infrazioni per il timore di essere filmati.⁸⁵

In base a uno studio effettuato dall'italiano Moris Triventi, l'evidenza empirica confermerebbe che la percezione di degrado fisico e sociale contribuisce ad aumentare la paura della criminalità (a differenza di quanto sostenuto da Taylor). Inoltre, la percezione della criminalità sarebbe diversa a seconda che la persona abiti nel quartiere o vi si trovi solo di passaggio perché, nel secondo caso, essa presterà maggior attenzione ai segni fisici del degrado rispetto ai residenti.⁸⁶

Un'importante ricerca (i cui esiti sono stati pubblicati nel 2008), che sembra confermare i principi fondamentali della teoria elaborata da Wilson e Kelling, è stata effettuata da tre sociologi

⁸⁵ Cardano M., Manocchi M., Venturini G.L., *Un'introduzione alla metodologia delle scienze sociali*, Carocci editore, Roma 2011, pag. 29-33

⁸⁶ Triventi L., *Segni di inciviltà sul territorio e "paura" del crimine. Un'analisi dei dati dell'indagine sulla sicurezza dei cittadini*, Quaderni di sociologia. Federalismo e localismo in Italia, 48/2000, Carocci editore, Roma 2011, pag. 71-99, disponibile su <https://doi.org/10.4000/qds.822>



dell'Università di Groningen, in Olanda: Kees Keizer, Siegwart Lindenberg e Linda Steg. Essi si decisero a sottoporre la "Broken Windows Theory" a controllo empirico, realizzando sei diversi esperimenti, tutti svolti in spazi cittadini aperti al pubblico, coinvolgendo individui maggiorenni inconsapevoli del fatto di essere osservati.⁸⁷

Lo schema utilizzato era molto semplice: agli ignari partecipanti venivano prospettati due diversi scenari: uno di ordine e uno di disordine, all'interno dei quali veniva individuata una "norma bersaglio". L'obiettivo era di verificare quante volte, in ciascuno di questi scenari, la norma sarebbe stata violata e osservare le differenze.

Il primo esperimento fu effettuato in un vicolo della città dove abitualmente si parcheggiavano le biciclette. I ricercatori applicarono ai manubri delle biciclette dei volantini pubblicitari che i proprietari avrebbero senz'altro rimosso una volta tornati per recuperare i veicoli. Lo scenario di ordine prevedeva un muro pulito e tinteggiato; nello scenario di disordine lo stesso muro si presentava, viceversa, sporco e coperto da scritte. La "norma bersaglio" era rappresentata dal "non gettare il volantino pubblicitario per terra".

Al termine dell'esperimento si poté registrare che nella condizione di ordine il 33% dei proprietari delle biciclette aveva gettato il volantino sul selciato; nella condizione di disordine la percentuale era salita al 69%, quindi più che raddoppiata.

Gli altri esperimenti rispecchiavano lo stesso schema di riferimento (scenario d'ordine; scenario di disordine; norma bersaglio). Ad esempio, i ricercatori posizionarono in una buca delle lettere pubblica un pacco che conteneva una banconota ben visibile. Per riprodurre lo scenario di disordine gettarono della spazzatura in prossimità della buca. La norma bersaglio era ovviamente rappresentata dal furto della banconota.

In tutti i casi, il numero di persone che avevano violato la "norma bersaglio" nello scenario di disordine era superiore rispetto a quello registrato nello scenario di ordine.

Quindi, la soluzione a cui giunsero i ricercatori di Groningen fu che la Teoria delle Finestre Rotte aveva ricevuto una sostanziale conferma, in quanto *"l'aumentare della frequenza di un*

⁸⁷ Keizer K, Lindenberg S. e Steg L., *The Spreading of Disorder*, Science vol. 322, 12 dicembre 2008



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

comportamento in violazione di una certa norma influenza negativamente il grado di conformità ad altre norme".⁸⁸

Probabilmente il risultato non era sufficiente per dimostrare l'esistenza di un nesso tra inciviltà e criminalità ma rappresentava comunque una prova empirica del fatto che le inciviltà sono stimulate dal degrado.

⁸⁸ cit. Caneppele S., *La tolleranza zero: tra palco e realtà*, FrancoAngeli editore, Milano 2009, ebook



Conclusioni

Molto probabilmente, se in un sondaggio venisse chiesto agli intervistati se conoscono la “Teoria delle Finestre Rotte”, la maggior parte risponderebbe in maniera negativa. Un esito diverso si registrerebbe qualora lo stesso quesito venisse posto sulla “Tolleranza zero”.

L’uso e “l’abuso” di questa espressione da parte dei media, hanno contribuito a renderla molto popolare presso l’opinione pubblica e a farla diventare una sorta di slogan a cui ricorrere, spesso in maniera demagogica, quando bisogna porre rimedio a situazioni che pregiudicano l’ordine e la sicurezza.

Anche se la “Tolleranza zero” era stata citata per la prima volta nel dibattito politico statunitense in pieni anni Ottanta, all’epoca della presidenza di Ronald Reagan, in riferimento alla lotta al narcotraffico, questa deve la sua celebrità all’azione anticriminalità posta in essere dal New York Police Department durante il mandato del sindaco Rudolph Giuliani, come più volte sottolineato in precedenza.

Il fatto che tali politiche si ispirassero ai principi esposti dieci anni prima da Wilson e Kelling ha sicuramente facilitato il processo di identificazione tra la “Broken Windows Theory” e le politiche di ordine pubblico poste in essere nella “Grande Mela” a partire dai primi anni Novanta. Inoltre, non va dimenticato che George L. Kelling aveva svolto un ruolo da consulente sia per William Bratton quando questi era responsabile della “New York City Transit Police”, sia per Rudolph Giuliani.

Ciò ha condotto ad una conseguenza quasi inevitabile, cioè al coinvolgimento della Teoria delle Finestre Rotte nelle critiche rivolte all’operato della polizia newyorkese e, più in generale, alle politiche di “Tolleranza zero”, pure se a trovarsi nell’occhio del ciclone erano prassi che non risultavano mai citate nell’articolo pubblicato nel 1982 sulla rivista “The Atlantic Monthly”.

Quando Wilson e Kelling sostengono che la polizia deve avere la possibilità di intervenire anche in presenza di condotte che non integrano fattispecie penalmente rilevanti, non prevedono l’arresto del vagabondo che dorme su una panchina pubblica o dell’alcolizzato che beve seduto sul marciapiede. Il tipo di intervento che viene prospettato è quasi frutto di una mediazione.



Nel trattare dell'esperimento di pattugliamento a piedi effettuato nella città di Newark viene descritto il contegno del poliziotto che, sostanzialmente, "contratta" con ubriachi e tossicodipendenti affinché rispettino delle regole ben precise come l'astenersi dal bere nelle strade principali o non sdraiarsi nei portici. Non si fa riferimento a forme di costrizione fisica o al ricorso all'arresto.

L'operatore di polizia descritto nell'articolo ha un approccio amichevole e rassicurante con i residenti, che lo conoscono e si rivolgono a lui non solo per chiedere il suo intervento se vengono infrante norme penali o amministrative ma anche per ottenere una mediazione nei piccoli conflitti della vita quotidiana oppure per quegli accadimenti che, pur non assumendo i connotati di oggettiva gravità, possono in qualche modo turbare la tranquillità dei cittadini.

Viene sostanzialmente esaltato il concetto di "sicurezza partecipata" che prevede la collaborazione tra le forze di Polizia e i cittadini-utenti nella prevenzione e repressione non solo dei delitti ma anche dei fenomeni che provocano degrado e disordine sociale.

Questa modalità di gestione dell'ordine e della sicurezza pubblica è realizzata attraverso la vicinanza fisica tra il cittadino e il poliziotto che, mediante il pattugliamento a piedi, ha la possibilità di conoscere meglio il territorio e i residenti, acquisendo la loro fiducia.

Come si può agevolmente rilevare, niente di più lontano dai modelli rappresentati da molti detrattori della "Broken Windows Theory", che paventano il ricorso a forze di polizia invasive e pronte a reprimere con la forza ogni minima infrazione.

Wilson e Kelling, invece, non auspicano arresti indiscriminati, non giustificano violazioni di diritti fondamentali, affermano semplicemente che occorre porre rimedio agli effetti negativi sull'ambiente provocati dalle inciviltà, piccole o grandi che siano.

Se in uno stabile non viene effettuata la necessaria manutenzione, non vengono cementate le crepe nei muri, non viene rifatto l'intonaco quando comincia a sgretolarsi, non vengono riparate o sostituite le finestre rotte, il palazzo andrà inevitabilmente in rovina e gli inquilini che ne hanno le possibilità se ne andranno via.



Allo stesso modo anche una comunità va preservata intervenendo sui fattori di degrado, che non sono esclusivamente rappresentati da lavavetri ostinati o ubriachi molesti (*inciviltà sociali*), ma anche da spazzatura che si accumula nella via, da strade piene di buche che non vengono riparate, da marciapiedi sconnessi, ecc. (*inciviltà fisiche*).

Nell'articolo del 1982 non viene mai citata l'espressione "Tolleranza zero" né si fa ricorso a locuzioni simili, nonostante l'utilizzo di una prosa a tratti particolarmente "grossolana".

Gli interventi da parte delle forze dell'ordine devono essere posti in essere solo quando si tratta di contrastare comportamenti che rischiano di rappresentare un pericolo per l'ordine e la sicurezza della comunità.

Un altro aspetto che differenzia la "Zero Tolerance Policy" dalla "Broken Windows Theory" è la funzione preventiva che viene richiesta alle forze di polizia, mentre per il NYPD la priorità sembra consistere, piuttosto, nella repressione dei reati, sia pur nella convinzione della sua funzione di prevenzione generale.

L'articolo di Wilson e Kelling evoca la "visione" di poliziotti che tranquillamente perlustrano a piedi le strade del quartiere, colloquiano con i residenti e si assicurano che niente turbi le loro faccende quotidiane. Un'immagine senz'altro diversa rispetto a quelle diffuse dai media di tutto il mondo che riprendevano file di persone in manette, arrestate dalla polizia di Bratton magari solo per aver tentato di prendere il convoglio della metropolitana senza aver acquistato il biglietto.

Diversi studi, alcuni citati nel presente lavoro, hanno poi cercato di confutare il collegamento tra degrado e aumento della criminalità, ma i risultati non sempre sono stati privi di ambiguità ed incertezze. Spesso i ricercatori si sono preoccupati solo di dimostrare l'assenza di una prova certa del collegamento tra degrado e criminalità senza però riuscire ad avvalorare in maniera convincente l'esistenza della prova contraria.

La difficoltà di attestare che ad un aumento del degrado e delle inciviltà corrisponde un incremento della delinquenza, non deve far perdere di vista uno dei principali postulati della



teoria, vale a dire “la contagiosità del disordine”. Il proliferare di comportamenti incivili genera altri comportamenti incivili, anche più gravi e diffusi, in un crescendo che viene così descritto dagli autori: *“Un quartiere abitato da famiglie che si prendono cura delle loro case, che badano reciprocamente ai propri figli e non tollerano la presenza di gente indesiderata e di intrusi, può trasformarsi, in pochi anni o anche in pochi mesi, in una giungla inospitale e spaventosa. La porzione di una proprietà viene abbandonata, le erbacce crescono, una finestra è sfondata. Gli adulti smettono di rimproverare i bimbi turbolenti; i bambini, incoraggiati, diventano ancora più ribelli. Le famiglie traslocano, gli adulti senza legami si trasferiscono. Gli adolescenti si radunano davanti al negozio all’angolo. Il mercante chiede loro di spostarsi e questi si rifiutano. Si verificano risse. Si accumulano rifiuti. La gente inizia a bere davanti agli empori; col tempo, l’ubriaco crolla sul marciapiede e gli viene concesso di dormire lì. I pedoni vengono avvicinati dai mendicanti. A questo punto non è inevitabile che fiorisca la criminalità grave o che si verifichino aggressioni. Ma molti residenti penseranno che la delinquenza, in particolare la criminalità violenta, sia in aumento e di conseguenza tenderanno a modificare il loro comportamento”*.

Certamente la sequenza degli avvenimenti, il linguaggio adoperato e il “pathos” da “catastrofe imminente”, potranno suscitare perplessità, ma ciò che conta è rilevare come Wilson e Kelling sottolineino l’impatto del degrado non tanto sull’aumento della criminalità (che “non è inevitabile”) quanto sulla percezione d’insicurezza dei residenti.

Quest’affermazione sembrerebbe essere smentita dallo studio effettuato da Ralph B. Taylor basato sui risultati di una ricerca condotta nell’arco di tredici anni a Baltimora. Si ricordi che dalla ricerca era emerso che, nonostante l’evidente aumento dei segni di degrado, non si erano verificati significativi incrementi nella percezione d’insicurezza degli abitanti dei quartieri interessati.

Tuttavia, andrebbe sottolineato al riguardo un aspetto che si presta a riflessioni interessanti. Infatti, se le percezioni di sicurezza e di insicurezza negli isolati rilevate nel 1994 non presentavano variazioni degne di rilievo rispetto al 1982, sia nelle ore diurne che in quelle notturne, le corrispondenti misurazioni effettuate con riferimento ai quartieri fornivano, per le ore notturne, un risultato del tutto diverso. Mentre la differenza tra coloro che si sentivano sicuri nel camminare



nel proprio quartiere di notte e quelli che si sentivano insicuri, nel 1982 era quasi del 21% (59,6% di “sicuri” e 38,7% di “insicuri”), nel 1994 il divario si era ridotto addirittura al 3,5% (51,1% di “sicuri” e 47,6% di “insicuri”); segno di un’evidente inversione di tendenza, quanto meno in determinati orari e in certi contesti.

La stessa ricerca aveva anche evidenziato che l’incremento del degrado non era percepito in maniera significativa dai residenti. A questo risultato si potrebbe però contrapporre una riflessione non basata su dati statistici, ma caratterizzata da un’apprezzabile evidenza empirica: i cambiamenti gradualmente possono non essere percepiti pienamente da chi vive quotidianamente nel sito dove tali cambiamenti si verificano. In altri termini, il residente di un quartiere nel quale, in un arco di tempo abbastanza ampio, si è verificato un costante incremento del degrado, avrà un’ percezione diversa rispetto a chi si è allontanato dal quartiere facendovi poi ritorno solo molto tempo dopo. Quindi sembra abbastanza prevedibile che ai residenti di Baltimora l’incremento del degrado nei loro quartieri sia sembrato meno evidente rispetto ai dati raccolti dai ricercatori in un intervallo di tredici anni.

Lo studio di Groningen ha poi confermato in maniera netta che la presenza di segni di inciviltà nell’ambiente circostante incoraggia a compierne altri, sulla base di dinamiche da sempre osservabili nella vita quotidiana e che possono essere facilmente colte da chiunque. Se l’ambiente restituisce chiaramente i segni della violazione sistematica di una norma, è probabile che quella norma continuerà ad essere infranta, soprattutto se la comunità non è sufficientemente coesa e rispettosa delle normali regole di convivenza civile.

Per questo motivo Wilson e Kelling sostengono la necessità di impiegare le forze di polizia nell’azione di prevenzione delle inciviltà. La loro presenza può contribuire in maniera decisiva a salvare un quartiere da una situazione di grave degrado, soprattutto in quei contesti dove il “controllo informale” non è sufficiente a contrastare in maniera efficace il disordine.

È palese che questo ruolo non possa essere svolto da poliziotti che girano per la città a bordo delle auto di servizio. Per questo motivo, una delle principali intuizioni della “Broken Windows Theory” consiste nella valorizzazione del servizio di pattugliamento a piedi. Se si vuole servire la comunità



in modo adeguato, la vicinanza ai cittadini diventa un presupposto irrinunciabile, come già ribadito in precedenza. Questo è talmente caro a Wilson e Kelling, che l'articolo si apre proprio con la descrizione dell'esperimento realizzato negli anni Settanta nel New Jersey (*vedi paragrafo 2.2*) per poi, verso la fine, affermare che i compiti delle Forze dell'Ordine non possono essere limitati all'attività investigativa e ai servizi di pronto intervento.

Gli agenti di polizia devono tutelare il territorio urbano a difesa e con l'aiuto dei cittadini. Si tratta di un concetto già sviluppato agli inizi del secolo scorso, a partire dal famoso "Bobby" inglese e poi ripreso da altri Paesi quali gli Stati Uniti, Francia, Paesi Bassi, Belgio, Spagna e, sia pure in misura parziale e per pochi anni, anche l'Italia.

In definitiva, potremo trarre dalla Teoria delle Finestre Rotte, tre postulati principali:

1. Le inciviltà incidono sull'aumento della criminalità
2. Il degrado influisce sulla percezione di insicurezza dei residenti
3. Più aumenta il degrado, maggiore sarà il numero dei comportamenti incivili.

Per quanto concerne la prima affermazione (che comunque non viene sostenuta in maniera netta e decisa in quanto, come hanno scritto Wilson e Kelling " *non è inevitabile che fiorisca la criminalità*"), si può convenire che non esistano elementi certi a suo sostegno. Ma occorre aggiungere anche che, leggendo con attenzione l'articolo del 1982 sembra che gli autori abbiano soprattutto voluto sostenere che una situazione di degrado non adeguatamente contrastata può creare condizioni favorevoli a un incremento della delinquenza, ma non è detto che ciò si verifichi automaticamente. Un quartiere abbandonato a sé stesso, diventa sempre più inospitale e avaro di opportunità per i suoi abitanti. Anche il tessuto economico e commerciale ne risentirà negativamente, perché l'intera zona perderà di attrattiva agli occhi degli imprenditori privati che riterranno poco remunerativo, se non addirittura rischioso, impiantarvi attività. In altri termini, si creerà un circolo vizioso sempre più difficile da spezzare e che rischia di compromettere definitivamente la vita del quartiere. Lo scenario "semi-apocalittico" prospettato da Wilson e Kelling comincia a prendere forma e l'eventualità che da tale situazione possa poi derivare un effettivo aumento della criminalità, diventa francamente un aspetto che può interessare soltanto



gli irriducibili detrattori della teoria, in quanto appare chiaro che *“l’integrità del quartiere”* è ormai gravemente compromessa.

Può anche accadere che zone povere e degradate facciano registrare bassi livelli di reati violenti, mentre proliferano altre attività illecite come lo spaccio di stupefacenti e la ricettazione, oppure che vengano utilizzate come *“base logistica”* per le bande criminali. Si tratta di un fenomeno presente in diverse città del Sud-Italia, ma che si sta diffondendo rapidamente anche al Centro-Nord. In questi casi, il fatto che le statistiche non confermino il legame tra disordine e criminalità non può far perdere di vista il dato più significativo: la vittoria del degrado e la disgregazione di una comunità! È innegabile che l’impianto-base della Teoria delle Finestre Rotte ne esca rafforzato.

L’esattezza del secondo postulato è anch’essa controversa, stante l’esistenza di studi che la confutano e di altri che, viceversa, la confermano (ad es. O’ Shea nel 2005). Tra i primi, sicuramente la ricerca sui quartieri di Baltimora è la più rappresentativa, ma con risultati che, come abbiamo visto, non convincono appieno in quanto non riescono ad escludere in maniera netta il nesso tra degrado e insicurezza, lasciando campo libero a più di un dubbio.

Decisamente più convincente è invece la ricerca di Groningen, che avvalorava pienamente il terzo postulato, cioè la *“contagiosità del degrado”*.

Sintetizzando, la *“Broken Windows Theory”* non risulta irrimediabilmente confutata sulle prime due affermazioni mentre si può dire che abbia pienamente *“superato l’esame”* per quanto concerne la terza. Eppure, i suoi detrattori l’hanno bollata come assolutamente priva di credibilità e di fondamento, un giudizio severo che sembra più condizionato da motivazioni *“politiche”* che basato su elementi reali.

Una parziale conferma delle tesi di Wilson e Kelling proviene anche dalla Teoria dell’Efficacia Collettiva, elaborata da Sampson e Raudenbush. Infatti come anche accennato in precedenza, l’incidenza del grado di coesione dei residenti sui livelli di disordine e di criminalità non viene negata dalla *“Broken Windows Theory”*, anzi, i suoi autori sottolineano che l’avanzamento del degrado può causare un aumento della criminalità proprio quando il dilagare delle inciviltà



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

produce l'effetto di sottrarre i residenti alla vita del quartiere, inducendo al disinteresse per l'ambiente esterno e quindi all'indebolimento dei legami sociali.

La Teoria delle Finestre Rotte è stata anche accusata "di fornire una risposta semplice a un fenomeno complesso come la criminalità". Su questo punto viene quasi spontaneo chiedersi il motivo per cui una risposta, per rilevarsi efficace, debba essere necessariamente complicata!

Un rilievo che è stato mosso da più parti nei confronti di Wilson e Kelling è che la loro teoria, in realtà, discriminerebbe le categorie più deboli e disagiate. Anche questa accusa sembrerebbe confutata dagli stessi autori quando affermano che *"Arresting a single drunk or a single vagrants who has harmed no identifiable person seems unjust, and in a sense it is. But failing to do anything about a score of drunks or a hundred vagrants may destroy an entire community"*. Qui Kelling e Wilson convengono che arrestare un singolo ubriacone o un singolo vagabondo che non hanno fatto male a nessuno è sicuramente ingiusto, ma non fare nulla contro una ventina di ubriachi o cento vagabondi può distruggere un'intera comunità. Si può essere d'accordo o dissentire sull'affermazione, ma l'elemento emergente è che non si vuole puntare il dito contro il soggetto che pone in essere una condotta definita incivile o "sconveniente", ma contro la condotta in sé. Tant'è vero che viene ritenuto non solo inutile, ma anche ingiusto, prendere provvedimenti nei confronti della singola persona. Decisioni diverse dovranno essere prese se invece a realizzare quella condotta saranno molte persone. In questo caso il "non far niente" dovrà essere considerata come "un'ingiustizia" nei confronti della comunità, in quanto essa non verrà protetta da un potenziale pericolo.

Wilson e Kelling sembrano essere consapevoli di esporsi all'accusa di aver elaborato una teoria discriminatoria nei confronti delle minoranze etniche e delle categorie più svantaggiate. Infatti affermano, mediante la prosa a tratti alquanto grossolana che caratterizza l'articolo, ma con lapidaria chiarezza, che *"the police exist to help regulate behavior, not to maintain the racial or ethnic purity of a neighborhood"*. In sostanza, compito della polizia è di regolare i comportamenti, non di mantenere la purezza razziale o etnica di un quartiere. Non devono essere l'appartenenza



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

ad un determinato gruppo etnico o il colore della pelle le motivazioni che spingono la polizia ad intervenire, ma il comportamento dell'individuo e il livello di rischio che tale comportamento rappresenta per la comunità.

Per una società civile ed evoluta, ciò rappresenta un principio ovvio e scontato, ma che gli autori hanno voluto comunque ribadire, quasi a prevenire eventuali critiche e accuse. Wilson e Kelling sapevano bene che agire sul disordine e sull'inciviltà vuol dire anche (e soprattutto) intervenire nei quartieri abitati prevalentemente dalle minoranze e da soggetti poveri e disagiati, poiché è proprio in questi siti che si registrano i maggiori livelli di degrado, ed erano probabilmente anche consapevoli che ciò li avrebbe messi nel mirino di ben determinati settori politici, sociali ed accademici.

Resta il fatto che nessuna teoria criminologica, almeno negli ultimi decenni, ha suscitato contemporaneamente tanti consensi e tante polemiche. Sicuramente il successo della "Broken Windows Theory" è dovuto al fatto che, per la prima volta, è stato teorizzato quello che gli operatori di polizia sostenevano già da molto tempo e che avevano appreso "sul campo", mediante l'esperienza diretta. Ciò ha reso l'articolo di Wilson e Kelling particolarmente popolare presso le forze dell'ordine. Inoltre, un approccio così risoluto verso le forme di degrado urbano non poteva che essere accolto con favore dall'opinione pubblica, sempre pronta a sottolineare "l'inerzia delle istituzioni" di fronte alle piccole e grandi inciviltà quotidiane che così profondamente incidono sulla qualità della vita nelle città.

Quindi le numerosissime critiche sono probabilmente dovute a motivazioni ideologiche. I due autori erano molto vicini agli ambienti repubblicani e ciò li rendeva certamente bersaglio dei media filo-democratici oltre che di una folta rappresentanza del mondo accademico e sociale, attestata su posizioni liberal-progressiste.

In definitiva, si può quindi rilevare che la Teoria delle Finestre Rotte, se da un lato è stata aspramente criticata nel mondo accademico e presso le organizzazioni di carattere sociale, dall'altro ha sempre ricevuto un favorevole riscontro da gran parte dell'opinione pubblica. Infatti,



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

chi deve fare i conti quotidianamente con il degrado, l'inciviltà, le piccole e grandi prepotenze, chiede delle risposte immediate e convincenti alle sue richieste di sicurezza e al suo diritto a vivere in un ambiente più accogliente e civile. E queste istanze, pienamente legittime, non richiedono solo interventi contro la criminalità in senso stretto, ma anche verso quelle condotte che, pur non costituendo reato, influiscono negativamente sulla qualità della vita dei cittadini.

Il lavavetri che, senza chiedere il permesso al conducente dell'auto ferma al semaforo, poggia la spazzola sul vetro del cruscotto, imponendo in pratica un servizio non richiesto, causa comunque una situazione di stress, esercita quella che molti potrebbero interpretare come una forma di violenza privata. Porre rimedio a condotte di questo tipo nel momento in cui vengono considerate moleste dalla maggioranza delle persone, diventa doveroso anche in assenza di un vero e proprio illecito penale.

Le situazioni di disagio di cui sono portatori, in buona parte, gli individui che pongono in essere condotte "disordinate", costituiscono un problema che richiede risposte adeguate da parte delle autorità preposte. Ciò non significa comunque che debbano essere necessariamente sacrificati l'ordine e la sicurezza. La comunità ha il diritto di vivere in contesti il più possibile idonei allo svolgimento delle normali attività quotidiane

Questo è il pensiero ispiratore, il vero nucleo della Teoria delle Finestre rotte e da esso si dovrebbe partire per valutarne la validità complessiva e la credibilità, evidenziarne i punti deboli e i punti di forza, deponendo ogni condizionamento di natura politica e ideologica in quanto i principi in essa sostenuti non mirano a tutelare gli interessi di specifici gruppi sociali o categorie, ma, a *"a mantenere integra, e senza finestre rotte, la comunità"*.



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

Bibliografia

BARBAGLI M. (a cura di), Perché è diminuita la criminalità negli Stati Uniti?, ed. Il Mulino, Bologna, 2000

BARBAGLI M. e GATTI U., Prevenire la criminalità, ed. Il Mulino, Bologna, 2010

BRATTON W. e KNOBLER P., Turnaround, how America's top cop reversed the crime epidemics, Random House, United States, 1998

CANEPPELE S., La tolleranza zero: tra palco e realtà, FrancoAngeli editore, Milano, 2009

CARDANO M., MANOCCHI M., VENTURINI G.L., Un'introduzione alla metodologia delle scienze sociali, Carocci Editore, Roma, 2011

CARRER F. (a cura di), Le politiche della sicurezza. Dalla "polizia comunitaria" alla "tolleranza zero", FrancoAngeli editore, Milano 2009

CERETTI A. e CORNELLI R., Oltre la paura, Feltrinelli editore, Milano, 2018

CHIODINI L. e MILANO R., Cap. 1. Le ordinanze dei sindaci e le linee di intervento dei governi locali sulla sicurezza urbana, in Oltre le ordinanze – i sindaci e la sicurezza urbana. AA.VV., pag. 7 ss., Cittalia fondazione Anci ricerche, Italia, 2009

HARCOURT B. E. e LUDWIG J., Broken Windows: New Evidence from New York City and a Five-City Social Experiment, The University of Chicago Law Review, 2006

KEIZER K., LINDENBERG S., STEG L., The Spreading of Disorder, Science vol. 322, 12 dic. 2008

KELLING G.L. e COLES C.M., Fixing Broken Windows, Touchstone, New York, 1996

KELLING G.L. e WILSON J.Q., The police and neighborhood safety, The Atlantic Monthly, pag. 29-38, United States, 1982

LEVITT S.D., Understanding Why Crime Fell in the 1990s: Four Factors that Explain the Decline and Six that Do Not, Journal of Economic Perspectives vol. 18 n. 1, 2004

O' SHEA T., Physical Deterioration, Disorder and Crime, Criminal Justice Police Review, 2006

SPITZER E., The New York City Police Department's "stop & frisk" Practices: A Report to the People of the State of New York from the Office of the Attorney General, Civil Rights Bureau, New York, 1999



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

TAYLOR R.B., *Breaking Away from Broken Windows*, Westview Press, Boulder (USA), 2001

TAYLOR R.B., *Crime, Grime, Fear and Decline: A Longitudinal Look*, in National Institute of Justice – Research in Brief, USA, 1999

WILLIAMS F.P. III e McSHANE D., *Devianza e criminalità*, ed. Il Mulino, Bologna, 2002

ZIMBARDO P. e HARTWIG D., *Zimbardo. Memorie di uno psicologo*, Giunti editore, Firenze, 2020

Sitografia

AMNESTY INTERNATIONAL, United States of America. Police brutality and excessive force in the New York City Police Department, Giugno 1996, <https://www.amnesty.org>

BARBAGLI M., Intervento ai seminari di formazione di redattore sociale, XIV Redattore Sociale 30 novembre – 1-2 dicembre 2007, *Il dittatore, Era ora! Analisi dell'improvviso successo della tolleranza zero*, <https://www.giornalisti.redattoresociale.it>

BARBAGLI M., Perché la rapina spaventa più dell'omicidio, *lavoce.info*, 23.09.2016, <https://www.lavoce.info>

BRATTON G. e KELLING G.L., Why we need Broken Windows policing, *The City Journal*, Winter 2015, <https://www.city-journal.org>

CASTIGLIANI M., Francia, dalla French Connection al narco-banditismo. E il giudice lascia: "Combatto contro i mulini a vento", *Il Fatto Quotidiano on-line*, <https://ilfattoquotidiano.it>

CECCHINI C., Il potere di ordinanza del sindaco: limiti ed efficacia, *Forum sulla sicurezza urbana e stradale*, Verona 6 maggio 2008, <https://acupm.it>

CORRIERE DELLA SERA, Archivio storico on-line, <https://archivio.corriere.it>

DELLA PORTA D. e REITER H., Da "polizia del governo" a "polizia dei cittadini"? Le politiche dell'ordine pubblico in Italia, *riv. Stato e Mercato* n. 48 (dicembre 1996) pag. 433 ss., Il Mulino, <https://www.fjstor.org/stable/j24648214>

FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION, UNIFORM CRIME REPORT, <https://www.fbi.gov>



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

Gig., Vicenza, un'ordinanza contro l'accattonaggio, Redattore Sociale del 7 aprile 2009, <https://redattoresociale.it>

IL POST, Che cos'era la legge Reale. Un bignami delle contestate norme degli anni Settanta evocate da Di Pietro e Maroni, 17 ottobre 2011, <https://www.ilpost.it>

M.M., Governo: pronte le misure straordinarie chieste da Cossiga contro la criminalità, Corriere della Sera del 16 ottobre 1990, <https://archivio.corriere.it>

MOORE S., Comunità contraddittorie: i casi di "Street Life People", "Neighbourhood Policing" e "The Community", Quaderni di città sicure 40, a cura del Servizio Politiche per la sicurezza e la polizia locale della Regione Emilia-Romagna, <https://autonomie.regione.emilia-romagna.it>

MUSUMECI A., Sicurezza e ordinamento regionale. Una analisi comparata della legislazione regionale, Gruppo di ricerca di Astrid sulla sicurezza, 4 marzo 2009, <https://www.astrid-online.it>

NOBILI G.G., Le politiche di sicurezza urbana in Italia: lo stato dell'arte e i nodi irrisolti, SINAPPSI – Connessioni tra ricerca e politiche pubbliche, Rivista quadrimestrale dell'INAPP, Anno X. N. 2/2020, <https://oa.inapp.org>

NUMA M., Sparisce il poliziotto di quartiere, La Stampa on-line, 24 febbraio 2011, <https://lastampa.it>

PIACENZA D., Quando New York faceva paura, RivistaStudio, <https://rivistastudio.com>

PIERONI G., I sindaci sceriffi e la scure della Corte Costituzionale, Linkiesta, 30.09.2011, <https://www.linkiesta.it>

Redazionale, Torna il poliziotto di quartiere: uno strumento operativo di contatto vicino a esercenti e cittadini, Cronacheancona.it, <https://cronacheancona.it>

SAMPSON R.J. e RAUDENBUSH S.W., Systematic social observation of public spaces: a new look at disorder in urban neighborhoods, Harvard Library, <https://dash.harvard.edu>

SCHLITZER G., La centralità degli anni '80, Il Sole 24 Ore on-line, 14 agosto 2016, <https://st.ilssole24ore.com>

SHELDEN R.G., Assessing "Broken Windows": A Brief Critique, Center on Juvenile and Criminal Justice, <http://www.cjcj.org/files/broken.pdf>



TTS
CENTRO STUDI SVILUPPO
RELAZIONI PER LA SICUREZZA

TRIVENTI L., Segni di inciviltà sul territorio e “paura” del crimine. Un’analisi dei dati dell’indagine sulla sicurezza dei cittadini, Quaderni di sociologia. Federalismo e localismo in Italia 48/2000, Carocci editore, Roma 2011, <https://doi.org/10.4000/qds.822>

VERONESE L., Parigi decide tolleranza zero sulla comunità rom, Il Sole 24 Ore on-line, <https://ilsole24ore.com>

ZAMPAGLIONE A., Giuliani vince, perde Clinton, La Repubblica del 4.11.1993, <https://ricerca.repubblica.it>