



Stefano Caneppele

LA TOLLERANZA ZERO: TRA PALCO E REALTÀ

I molti perché della riduzione
della criminalità a New York



Crime science

FRANCOANGELI

Crime Science

I problemi della devianza e della criminalità hanno attraversato nel tempo diversi gruppi di scienze *soft* e *hard*: le scienze sociali, forensi, giuridiche e in ultimo quelle informatiche. Di volta in volta, seguendo la sua formazione, il singolo studioso ha percorso una o l'altra di queste strade, a seconda delle richieste del suo contesto professionale e sociale.

Negli ultimi tempi un indirizzo di ricerca fortemente connesso alle *policy* ha sviluppato il tema della scienza della criminalità o *Crime science* come ambito nel quale integrare, in modo sistematico, l'apporto di queste conoscenze. La prospettiva era ed è quella di spiegare i contesti nei quali questi comportamenti si sviluppano, al fine di ricercare gli strumenti per la loro riduzione. Più che sulla "propensione a delinquere" questo approccio si occupa di capire le opportunità che facilitano i comportamenti criminali per ricercare i rimedi adeguati a ridurne le conseguenze. Una spiegazione che si estende a tutti gli ambiti della criminalità, da quella individuale a quella organizzata ed economica. Si è innescato così un circuito virtuoso tra analisi, produzione di dati e indicazioni di *policy* e su questa piattaforma è cresciuta la legittimazione sociale dell'approccio scientifico ai problemi della criminalità.

L'Italia è rimasta a lungo esclusa dalla circolazione di queste idee. Una forte attenzione alla "propensione a delinquere" ha nei fatti trascurato come i comportamenti criminali siano anche il risultato di diverse opportunità. Come queste si trovino nei luoghi, negli oggetti, nelle stesse leggi che regolano la società e la sua economia. Questa disattenzione ha prodotto per lungo tempo politiche "centralizzate", indipendenti dalle diverse realtà sociali, ed apparati di dati incapaci di rappresentarle. Tutto questo sta cambiando e questa nuova Collana vuole essere un veicolo per accelerare questo cambiamento. Ospiterà tutti quegli strumenti per la formazione universitaria che, insieme a studi particolari e ricerche finalizzate alla soluzione di problemi, si distinguono per la qualità del metodo e per l'innovatività dei contenuti.

DIRETTORE - Ernesto U. Savona, professore di criminologia nell'Università Cattolica del S. Cuore di Milano. Già presidente della *European Society of Criminology*, dal 2003 dirige lo *European Journal on Criminal Policy and Research* edito da Springer. È direttore di *Transcrime (Joint Research Centre on Transnational Crime)*.

BOARD

Marcelo A. Aebi, professore di criminologia nell'Università di Losanna e Barcellona. È segretario della *European Society of Criminology*.

Francesco De Natale, professore di ingegneria delle telecomunicazioni nell'Università di Trento. È direttore del Disi (Dipartimento di Ingegneria e Scienza dell'Informazione) nella stessa Università.

Martin Killias, professore di diritto, procedura penale e criminologia nell'Università di Zurigo. È stato presidente della *European Society of Criminology*.

Uberto Gatti, professore di criminologia nell'Università di Genova.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Stefano Caneppele

**LA TOLLERANZA ZERO:
TRA PALCO E REALTÀ**

**I molti perché della riduzione
della criminalità a New York**

Crime science

FRANCOANGELI

Grafica della copertina: Elena Pellegrini

Copyright © 2009 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Introduzione	pag.	7
1. Il palco	»	9
1. Le origini	»	9
1.1 La tolleranza zero nella lotta alla droga	»	10
1.2 La tolleranza zero nella violenza contro le donne	»	13
1.3 La tolleranza zero e l'attività di polizia a New York	»	14
2. Disordine urbano, insicurezza e criminalità	»	15
2.1 Cosa intendiamo per disordine	»	15
2.2 L'evoluzione storica del disordine negli Stati Uniti	»	21
2.3 Il disordine e il dibattito americano su criminalità e <i>fear of crime</i>	»	25
2.4 Le prime teorie su disordine e insicurezza	»	27
3. La teoria dei vetri rotti (<i>broken windows</i>)	»	30
4. Il disordine e il declino dei quartieri secondo Skogan	»	32
5. L'antesignano della tolleranza zero: il programma di lotta ai graffiti nella metropolitana di New York	»	37
6. Bratton a capo della <i>New York Transit Police</i>	»	41
7. L'avvento di Giuliani e l'inizio della tolleranza zero	»	43
7.1 La criminalità a New York dagli anni '60 agli inizi degli anni '90	»	45
7.2 La riorganizzazione del NYPD	»	50
7.3 Le strategie adottate a New York: alcuni esempi	»	52
7.4 Il calo della criminalità a New York e l'addio di Bratton (1996)	»	57
7.5 La criminalità a New York dal 1995 al 2001	»	59

2. Dietro le quinte	pag.	60
1. Più <i>zero tolerance</i> meno disordine e criminalità?	»	60
1.1 Tra qualche entusiasmo e molto scetticismo	»	60
1.2 La polizia “conta”...	»	70
1.3 ...ma forse il disordine conta un po' meno	»	73
1.4 Se la tolleranza zero accresce la brutalità della polizia	»	77
2. Le contestazioni	»	79
2.1 Perché la criminalità è diminuita in Usa (e non solo a New York)	»	80
2.2 Criminalità e carcere a New York tra il 1985 e il 1996	»	81
2.3 <i>Broken windows</i> ? No grazie	»	84
3. Se spunta un terzo incomodo: la <i>collective efficacy</i>	»	85
3.1 Il ruolo strategico della comunità e della sua capacità autoregolativa	»	86
4. Diritto di replica (e controreplica)	»	89
4.1 Esiste un legame tra disordine, paura e criminalità? Più sì che no	»	91
4.2 Con il modello <i>broken windows</i> si riduce la criminalità? Forse sì. O forse no	»	93
4.3 A proposito di libertà civili, minoranze e brutalità della polizia	»	97
3. Quale realtà?	»	100
1. Uno slogan, tanto fascino, qualche equivoco	»	100
1.1 La “tolleranza zero” da sola non basta	»	101
1.2 <i>Broken windows</i> e <i>zero tolerance</i> , insieme per forza?	»	102
1.3 Successi a New York: la criminalità dal 1995 al 2007	»	103
2. Cosa sta dietro alla “tolleranza zero”	»	110
2.1 L’eredità della <i>zero tolerance</i>	»	112
3. Quale ruolo per le agenzie di controllo? Un difficile cambio di rotta	»	119
3.1 Quali modelli per affrontare e prevenire il disordine?	»	120
4. Verso nuovi modelli di polizia	»	142
4.1 Gli sviluppi passati e quelli futuri	»	145
Bibliografia	»	149

Introduzione

Questo libro raccoglie spunti e riflessioni che provengono dal mondo anglosassone su uno dei temi più dibattuti nell'ultimo periodo in Italia: la tolleranza zero. Cosa significa tolleranza zero? Da dove nasce questo concetto? Come si è sviluppato? Quale politiche incorpora? E soprattutto: è efficace nel ridurre la criminalità? Ha avuto il merito di abbattere i livelli di criminalità della città più conosciuta d'America? A queste e ad altre domande si è cercato di rispondere costruendo un tessuto narrativo il più possibile coerente al dibattito che, negli anni, si è sviluppato negli Stati Uniti. È il racconto di una storia che nasce già negli anni '80 del secolo scorso e che si manifesta in tutta la sua attenzione mediatica a New York a metà degli anni '90. È per certi versi anche il racconto di come, negli Stati Uniti, i dipartimenti di polizia cittadina si siano organizzati nel tempo per rispondere alle sfide della criminalità, del disordine e dell'insicurezza. Molto è stato scritto e pubblicato su questo tema che ha diviso opinione pubblica e accademia. L'obiettivo di questo volume è proprio quello di cercare di raccogliere il più possibile delle diverse posizioni e delle diverse ricerche presentate per offrire al lettore una quadro interpretativo più ampio.

Nel costruire questo libro ci si è affidati al titolo di un'omonima canzone, per sottolineare, con disincanto, come esista una differenza tra il palco, cioè nel nostro caso quello che più comunemente viene convogliato attraverso i mezzi di informazione, e la realtà, cioè quello che effettivamente accade. Il palco e la realtà sono divisi da un retroscena che è utile conoscere sia per interpretare meglio ciò che succede sotto i riflettori sia per leggere meglio quello che accade nel mondo reale. È per questo che gli argomenti trattati saranno divisi in tre distinti capitoli: Il palco (cap. 1), Dietro le quinte (cap. 2), Quale realtà? (cap. 3). Nel terzo capitolo affido le mie conside-

razioni conclusive in cui emerge, senza troppe sorprese, che la realtà si presta molto poco a distinzioni manichee e che, nel grigio, è importante sapere cogliere la sfumature di bianco e quelle di nero.

Ringraziamenti

Questo volume nasce da un interesse personale verso un tema di attualità e di grande dibattito a livello americano ed europeo. È il frutto di una riflessione e di alcune discussioni maturate durante un periodo di studio a Brisbane (Australia).

Un ringraziamento va a Ernesto Savona, professore nell'Università Cattolica e direttore di Transcrime, per avermi fatto cogliere questa opportunità. Si ringraziano inoltre Richard Wortley (*Griffith University*) che mi ha accolto un semestre come *visiting senior lecturer* presso la sua facoltà e Ronald Clarke (*Rutgers University*) per avermi consigliato bene. Un grazie infine anche alla collega Maura Balzaretti (Università Cattolica) per aver collaborato alla correzione finale dei testi.

La stesura di questo libro sarebbe stata certamente più difficile senza il sostegno e l'aiuto delle persone a me più care. In particolare, un grazie va ai miei genitori che mi hanno sempre supportato. Questo libro è dedicato a loro con grande riconoscenza e affetto. A Nicoletta, infine, il mio grazie per essermi sempre stata vicino anche quando ero lontano.

1. Il palco

1. Le origini

“Troppi ubriachi killer in auto. Ora scatta la tolleranza zero” (*La Repubblica*, 16 dicembre 2008); “Mendicanti e clochard: ora è tolleranza zero” (*Corriere della Sera*, 15 agosto 2008); “Doping: i giochi della tolleranza zero” (*Corriere della Sera*, 23 luglio 2008); “Amato: tolleranza zero contro i teppisti” (*La Repubblica*, 11 gennaio 2008); “Tolleranza zero: centinaia di multe ai clienti delle prostitute” (*Corriere della Sera*, 1 settembre 2007); “Tolleranza zero sulle strade: subito in vigore il nuovo codice” (*La Repubblica*, 4 agosto 2007). Come possiamo vedere da alcuni esempi tratti dalle pagine dei principali quotidiani nazionali, il termine tolleranza zero è diventato ormai di uso comune nel sistema dell’informazione italiano. Le ragioni di questo successo mediatico risiedono nella forza evocativa di un concetto, capace di riassumere in due parole una posizione di assoluta fermezza verso comportamenti e situazioni che generano scalpore o proteste nell’opinione pubblica. È un termine affascinante nella sua forza intransigente e al tempo stesso rassicurante perché trasmette il senso che qualcuno farà qualcosa con severità e rapidità. Oggi con il termine tolleranza zero si fa riferimento a una pluralità di situazioni. Tuttavia il suo successo e la sua diffusione si devono soprattutto alla politica attuata a partire dalla metà degli anni ’90 del secolo scorso a New York dall’allora sindaco Rudolph Giuliani e dal comandante del *New York Police Department* (NYPD), William Bratton. Si tratta quindi di un termine di origine americana che però ha radici storiche più lontane.

Negli Stati Uniti la tolleranza zero entrò per la prima volta nel linguaggio politico durante il decennio 1980-1989. Ai tempi era usata per evocare la guerra contro la droga attivata dall’amministrazione del repubblicano Ronald Reagan. In un secondo momento, pochi anni più tardi, lo stesso termine fu usato in Canada e in Scozia nelle campagne di sensibilizzazione

per la prevenzione delle violenze contro le donne (Newburn e Jones, 2007). Durante il decennio 1990-1999, invece, fu proprio il NYPD a renderlo famoso, facendolo coincidere con un nuovo modo di organizzare l'attività delle forze di polizia. È sicuramente in quest'ultimo contesto che il termine tolleranza zero ha assunto un alto livello di popolarità, diventando lessico da esportazione anche in Italia, soprattutto a partire dal biennio 1999-2000.

1.1 La tolleranza zero nella lotta alla droga

Il decennio 1980-1989 ha caratterizzato l'amministrazione americana anche per quella che è stata chiamata *war against drugs*, la lotta contro il traffico e lo spaccio di droga (Newburn e Jones, 2007). In un periodo in cui giungevano notizie sempre più allarmanti sui consumi e la diffusione di nuove droghe (si pensi, ad esempio, alla progressiva diffusione della cocaina sul mercato americano) cresceva nell'opinione pubblica la domanda dell'intervento governativo. Secondo quanto riporta la *Drug Enforcement Administration* (DEA), infatti, nel 1985 i ricoveri d'emergenza legati al consumo di cocaina erano cresciuti del 12% rispetto al 1984. L'anno successivo l'aumento fu del 110% (da 26.300 ricoveri del 1985 ai 55.200 del 1986). Tra il 1984 e il 1987 i ricoveri per problemi di cocaina si erano quadruplicati.

Nel campo della lotta alla droga il termine tolleranza zero – pur non indicando con precisione alcun tipo di politica – fu utilizzato a livello simbolico. Si voleva in questo modo trasmettere il messaggio che il governo federale avrebbe impiegato tutte le proprie forze contro questa minaccia, contrastandola con assoluta fermezza. Questa forte polarizzazione verso l'aspetto repressivo, che caratterizzò gli Stati Uniti proprio a partire dai primi anni del decennio 1980-1989, aveva di fatto alimentato una sorta di fiducia incondizionata verso la capacità del sistema di giustizia penale di lottare efficacemente contro la diffusione delle droghe. L'effetto fu quello di sottrarre risorse ad altri tipi di intervento che, in passato, avevano ricevuto maggiore consenso (ad esempio il trattamento ed il recupero dei tossicodipendenti). Nell'aprile 1986 il presidente Reagan sanciva attraverso il *National Security Decision Directive 221* che la produzione e il traffico di droga rappresentavano una minaccia per la sicurezza degli Stati Uniti. Pochi mesi dopo, a settembre, attraverso il *Drug-Free Federal Workplace Program*, imponeva a tutte le agenzie federali di effettuare controlli anti-droga sui funzionari con alte responsabilità di servizio. Nell'ottobre dello stesso anno l'amministrazione americana inaugurò definitivamente la pro-

pria crociata contro le droghe approvando l'*Anti-Drug Abuse Act* il quale, tra le varie misure adottate, aumentava sensibilmente le risorse a disposizione delle agenzie incaricate di reprimere il fenomeno della produzione, del traffico e dello spaccio di stupefacenti¹.

Secondo Massing (2000), a sostenere queste politiche furono soprattutto alcune lobby a difesa della famiglia (*Parents Resource Institute for Drug Education* e *National Federation of Parents for Drug-Free Youth*) che combattevano la diffusione delle droghe secondo un approccio di tolleranza zero. Furono molto apprezzate dall'opinione pubblica le parole che l'allora first lady, Nancy Reagan, pronunciò durante una visita presso una scuola californiana: «Si vive una volta sola. Facciamo in modo che ne valga la pena ed è per questo che dobbiamo dire no alla droga» (cit. in Massing, 2000: 174).

L'*Anti-Drug Abuse Act* del 1986 aveva istituito una conferenza, chiamata *the White House Conference for a Drug-Free America* (WHCDEA), che si riunì tra il 1987 e gli inizi del 1988 producendo un rapporto nel giugno dello stesso anno in cui si sottolineava, tra le conclusioni, che la politica americana doveva essere per la tolleranza zero delle sostanze illegali (WHCDEA, 1988).

La tolleranza zero verso la droga, avviata sotto la presidenza Reagan, proseguì anche con il nuovo presidente George Bush. Bush, ex direttore della CIA (1976-1977) e già vicepresidente durante l'amministrazione Reagan, continuò nel solco della linea del precedente governo per il quale aveva sviluppato le politiche di lotta alla droga. In questo senso, un secondo provvedimento approvato dal Congresso americano nel 1988 (*the Anti-Drug Abuse Act*), decise per un consistente aumento dei fondi disponibili per le attività di controllo e repressione. Nel suo primo discorso alla nazione, il 5 settembre 1989, il presidente Bush dichiarò che

tutti noi concordiamo che la più grave minaccia interna che la nostra nazione deve affrontare oggi è la droga [...] Le regole sono cambiate: se vendi della droga sarai arrestato, processato e condannato [...]. I cocainomani americani devono capire che nella nostra nazione c'è la tolleranza zero anche per l'uso occasionale di droga.

Successivamente al discorso inaugurale del presidente Bush non furono molte le occasioni ufficiali in cui si fece riferimento alla lotta alla droga.

¹ Nel 1986, il Congresso Americano sovvenzionò le agenzie di lotta alla droga con un finanziamento triennale di sei miliardi di dollari. Per dare un'idea di quanta fosse l'attenzione su questo punto basti pensare che il solo budget a disposizione della DEA, l'agenzia federale per la lotta agli stupefacenti (*Drug Enforcement Administration*) praticamente raddoppiò nel giro di cinque anni passando dai 362,4 milioni di dollari del 1985 ai 769,2 milioni di dollari del 1990 (U.S. Drug Enforcement Administration, 2003a).

L'impatto delle politiche di guerra alla droga negli Usa

I risultati delle politiche di tolleranza zero contro il traffico e il commercio di droga sono tuttora controversi. Secondo l'organizzazione non governativa *Drug Policy Alliance Network* (DPA) la *War on Drugs* non ha ridotto la disponibilità di droga e ha generato una pluralità di danni collaterali quali ad esempio: l'aumento dei tassi di incarcerazione, l'aumento delle discriminazioni razziali (Fellner, 2000), il taglio dei fondi per il trattamento e il recupero dei tossicodipendenti, l'aumento dei casi di HIV, epatite B e C tra i tossicodipendenti per aver limitato l'accesso alla distribuzione di siringhe (Bluthenthal, 1999), l'emarginazione e la difficoltà di reinserimento per persone con precedenti per droga a causa del divieto di accedere a sussidi pubblici, l'inquinamento ambientale prodotto dai pesticidi sparsi sulle piantagioni di cocaina in Colombia. Secondo la *U.S. Drug Enforcement Administration* (2003b), l'agenzia americana di lotta alla droga, i passi avanti sono stati invece significativi. Si riporta che, complessivamente, il consumo di droga negli Usa è diminuito di oltre un terzo negli ultimi venti anni. Tuttavia non ci sono argomenti per sostenere se e quanto questo sia dipeso dalle politiche adottate dal governo statunitense. Come emerge dal rapporto del *Committee on Data and Research for Policy on Illegal Drugs*, «l'assenza di ogni evidenza scientifica è stata la preoccupazione principale del comitato, quando arrivammo a constatare che, a livello nazionale, si sapeva poco sull'efficacia delle attuali politiche di prevenzione e controllo degli stupefacenti, soprattutto su quelle delle agenzie di contrasto» (Manski, Pepper e Petrie, 2001: IX).

Nel frattempo il termine aveva cominciato a prendere piede anche in altri contesti. In particolare veniva utilizzato dall'oratore che intendeva indicare la fermezza nel risolvere un problema senza peraltro scendere nel concreto degli interventi da attuare. Ad esempio, nel 1990, il rapporto della commissione presidenziale nominata da Bush per investigare sulla sicurezza dell'aviazione civile subito dopo la strage di Lockerbie raccomandò agli Stati Uniti di adottare la tolleranza zero con il terrorismo attuando degli attacchi preventivi o rappresaglie contro basi terroristiche poste negli stati che le ospitavano, come la Libia. Il rapporto suscitò particolare scalpore in quanto sottolineava la necessità di usare la mano pesante contro il terrorismo. Secondo quanto riportato dal "Washington Post" (Phillips e Lardner Jr, 1990), i commissari dissero che gli Stati Uniti avevano bisogno di una politica più vigorosa che punisse non solo i terroristi ma anche che facesse pagare agli stati che sponsorizzavano il terrorismo il prezzo delle loro azioni.

1.2 La tolleranza zero nella violenza contro le donne

Dal 1990 la tolleranza zero fece capolino nell'arena di un altro fenomeno connesso alle politiche criminali. Si tratta, in questo caso, della violenza contro le donne. In quel periodo furono realizzate due iniziative di sensibilizzazione, la prima in Canada e la seconda in Scozia, che adottarono il termine per veicolare la propria campagna informativa. Tolleranza zero contro la violenza contro le donne significava, da questo punto di vista, sottolineare l'inaccettabilità di un comportamento che spesso veniva socialmente considerato come una questione privata. Fu il Canada la prima nazione ad investire con forza su questo tema. Il primo ministro canadese istituì nel 1991 un gruppo di lavoro – il *Canadian Panel on Violence Against Women* – che fu incaricato di redigere un rapporto sulla situazione nel paese. Il documento fu presentato nel 1993 (*Canadian Panel on Violence Against Women*, 1993). Nelle pagine del rapporto – che presentava una strategia di intervento nazionale – si utilizzava l'espressione della tolleranza zero per indicare che «nessun livello di violenza è accettabile e che sia la sicurezza delle donne, sia la parità di genere sono delle priorità [per il governo]» (1993: Part Five: 3).

Anche in questo caso dunque l'espressione fu utilizzata per evidenziare un sentimento di intolleranza che intendeva mobilitare le donne e renderle coscienti che nessuna violenza maschile nei loro confronti poteva essere considerata socialmente accettabile. Sull'onda dell'iniziativa canadese fu promossa una seconda campagna, questa volta in Scozia, sempre sul tema della violenza contro le donne (Newburn e Jones, 2007).

L'iniziativa, denominata appunto *Zero Tolerance*, fu promossa nella città di Edimburgo nel novembre 1992 dal *City Council's Women's Committee*. Si trattò della prima campagna di sensibilizzazione su questo tema nel Regno Unito. La campagna aveva l'obiettivo di aumentare la consapevolezza di quanto la violenza contro le donne fosse diffusa e di quanto questi comportamenti non fossero più socialmente accettabili.

Il successo scozzese portò, nel 1995, alla fondazione dell'associazione "*Zero Tolerance Charitable Trust*" che è tutt'oggi attiva su questi temi. Nel corso degli anni '90 del secolo scorso, anche grazie a queste prime iniziative, il tema della violenza contro le donne assunse rilevanza nel dibattito europeo ed internazionale con una serie di iniziative promosse anche dalle Nazioni Unite, quale ad esempio la decisione da parte della Commissione dei diritti umani di nominare uno *Special Rapporteur* incaricato di relazio-

nare periodicamente sulla violenza contro le donne nei diversi paesi².

Il termine tolleranza zero aveva dunque due grandi pregi: un forte potere evocativo (transfrontaliero, se così si può dire) e una grande flessibilità. In questo modo poteva essere usato in diversi contesti e di fronte a diverse platee con la garanzia di trasmettere in modo netto la necessità di ricorrere anche alla legge penale per debellare comportamenti che, seppur diffusi in passato, non potevano più essere accettati nella società contemporanea. La tolleranza zero tuttavia divenne famosa con la campagna di lotta alla criminalità e al degrado urbano attuata a New York nel decennio 1990-1999.

1.3 La tolleranza zero e l'attività di polizia a New York

L'accostamento tra New York e tolleranza zero è certamente il più conosciuto e cominciò a prendere piede subito dopo l'elezione a sindaco di Rudolph Giuliani nel 1993 e alla nomina, nel 1994, di William Bratton a capo del Dipartimento di polizia di New York (Silverman, 1999). Durante la campagna elettorale del 1993, il futuro sindaco Giuliani aveva incontrato Bratton, allora capo della polizia di Boston e il criminologo Kelling per discutere di quali iniziative mettere in campo in materia di sicurezza. In particolare Giuliani voleva verificare se era possibile assegnare alla polizia il compito di mantenere l'ordine nelle strade attraverso azioni che potevano consistere anche nell'allontanamento di mendicanti e lavavetri. Questa attenzione verso quei comportamenti che possiamo chiamare di disordine o di inciviltà era già stata sollecitata da un articolo, pubblicato nel 1993 dal senatore repubblicano di New York Daniel Patrick Moynihan, in cui si sosteneva che la criminalità e il disordine urbano erano aumentati negli Stati Uniti perché ormai molte situazioni, un tempo sanzionate dalla polizia, si erano talmente diffuse da diventare quasi un fatto normale. Ciò aveva reso la polizia troppo tollerante verso comportamenti che pochi anni prima erano invece considerati inaccettabili (Moynihan, 1993). Si tratta – come vedremo meglio nei paragrafi successivi – di situazioni che, pur essendo di minore gravità, intaccavano la qualità della vita della comunità. Proprio su questo si incentrava la teoria dei “vetri rotti” di Wilson e Kelling (1982) che enfatizzava il ruolo del controllo sociale informale nel contenere la criminalità nei quartieri. Un aspetto centrale di questo approccio era il mo-

² Si tratta della risoluzione 1994/45, adottata il 4 marzo 1994. Lo *Special Rapporteur* sul tema della violenza contro le donne è diventata un'istituzione stabile all'interno delle Nazioni Unite. Le sue relazioni presentate innanzi alla Commissione diritti umani sono consultabili sul sito <http://www2.ohchr.org/english/issues/women/rapporteur/annual.htm>.

do proposto di affrontare i fenomeni di inciviltà e di disordine (come il vandalismo, i graffiti, l'immondizia) che – sempre secondo questa teoria – sarebbero le basi del circolo vizioso. Si sosteneva infatti che l'aumento della paura della criminalità fosse legata al disordine. Ciò alimentava una crescente riluttanza dei cittadini all'uso dello spazio pubblico, che a sua volta riduceva la sorveglianza naturale a livello locale, alzando quindi la probabilità di un'ulteriore diffusione dei fenomeni di disordine e, infine, dei reati più gravi. Questa tesi forniva la giustificazione per indirizzare le risorse pubbliche su problemi che in passato avevano ricevuto minore attenzione rispetto ai reati più gravi. Il prossimo paragrafo si concentra proprio su quelle situazioni ascrivibili alla cerchia dei reati minori che la letteratura sociologica ha definito con il nome di disordine urbano o di inciviltà.

Le altre politiche di tolleranza zero

Il termine tolleranza zero è diventato uno slogan anche in altri ambiti. È stato infatti applicato generalmente a qualunque tipo di politica che avesse lo scopo di sottolineare un atteggiamento severo e repressivo rispetto ai più svariati comportamenti. Ad esempio nella realtà statunitense sono famosi i richiami della tolleranza zero per combattere la violenza nelle scuole (Skiba, Peterson, 1999; Casella, 2003) e nel settore della sicurezza stradale, in particolare per reprimere il fenomeno della guida in stato di ebbrezza, soprattutto tra i ragazzi con meno di 21 anni di età (Shults, 2001; Voas, Tippetts e Fell, 2003).

2. Disordine urbano, insicurezza e criminalità

La letteratura criminologica ha iniziato a concentrare la propria attenzione sui temi del disordine e dell'insicurezza soprattutto a partire dalla fine degli anni '60 del secolo scorso. Anche in questo caso – come vedremo – il dibattito si sviluppò innanzitutto negli Stati Uniti. Da allora sui concetti di disordine (e di inciviltà) si è scritto abbastanza per definirne alcuni tratti generalmente riconosciuti.

2.1 Cosa intendiamo per disordine

Per disordine si intende la violazione di regole stabilite da una comunità per l'utilizzo di uno spazio o di un bene comune. Il disordine può includere persone, comportamenti e/o i risultati di questi comportamenti.

Un altro termine utilizzato per descrivere il disordine è l'inciviltà. Da un punto di vista etimologico, inciviltà deriva dal latino: il suffisso *in-* significa negazione, e il termine *-civitas* significa comunità. Quindi l'inciviltà è un atto commesso contro la comunità. Negli anni recenti numerosi ricercatori, americani e non, hanno trattato il tema del disordine. Skogan, nel suo *Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Neighbourhoods*, afferma che (1990: 3) «il disordine viola regole ampiamente condivise [...]. L'ordine è definito da norme sul come ci si deve comportare in pubblico, e queste norme sono solo un sottoinsieme delle maniere e della morale di una comunità. Esse prescrivono come le persone dovrebbero comportarsi con il vicinato o mentre attraversano una zona abitata». Kelling e Coles (1996: 14-15) suggeriscono che «nel suo senso sociale più ampio, il disordine è inciviltà, un comportamento rozzo e minaccioso che disturba la vita, specialmente la vita urbana». Altri autori preferiscono usare il termine inciviltà (*incivilities*), mettendo in questo modo un'enfasi sull'aspetto di comunità/vicinato. Ad esempio Taylor (1999b: 65) definisce l'inciviltà come «quelle condizioni sociali e fisiche in un quartiere che sono considerate come problematiche e potenzialmente minacciose dai suoi residenti e dagli utilizzatori degli spazi pubblici». Tuttavia, una chiara comprensione di cosa costituisce disordine è più complicata quando le definizioni sono seguite da esempi concreti. Recentemente Chiesi (2004: 130) ha distinto – sebbene non sempre in modo chiaro³ – tra inciviltà ambientali e sociali. Le prime «violano standard di gestione del territorio» (ad esempio marciapiedi danneggiati, spazzatura, edifici danneggiati o abbandonati, segnaletica stradale danneggiata, graffiti). Le seconde «violano standard della società umana negli spazi pubblici» (ad esempio la guida pericolosa, le molestie in strada, la prostituzione, i comportamenti aggressivi, etc.).

La distinzione sembra simile a quella tracciata da Skogan (1990: 4; 21-50), che distingue tra disordine sociale e fisico. «Il disordine sociale è un problema di comportamenti: puoi vederlo succedere (bere in pubblico, prostituzione), puoi subirlo (apprezzamenti volgari in strada o altre forme di molestie sessuali), puoi vederne i suoi effetti (graffiti o vandalismi). Il disordine fisico riguarda i simboli di negligenza e di degrado incontrollato: edifici abbandonati o tenuti male, illuminazione stradale guasta, parcheggi pieni di rifiuti, vicoli coperti di immondizia abitati dai ratti. Più in generale, il disordine fisico si riferisce a condizioni continue, mentre il

³ Chiesi (2004: 139-40) divide le inciviltà in sociali e ambientali. Come esempio include “automobili e moto abbandonate” tra le inciviltà ambientali e “automobili e moto visibilmente abbandonate” tra le inciviltà sociali. È abbastanza difficile cogliere la differenza.

disordine sociale appare come una serie di eventi più o meno episodici». Per capire meglio la distinzione tra disordine fisico e disordine sociale possiamo utilizzare il seguente esempio. I graffiti e, più in generale, i vandalismi appartengono alla categoria del disordine fisico. Tuttavia, se un passante osserva un *writers* che sta segnando un muro oppure dei ragazzi che stanno danneggiando gli arredi di un parco, si tratta di comportamenti che rientrano nella categoria del disordine sociale.

Le tabelle 1 e 2 elencano alcune forme comuni di disordine sociale e fisico.

Ad esempio, è possibile dividere le forme di disordine sociale in due macrogruppi: le presenze (animali o umane) e le condotte. Nel primo caso, il disordine sociale è dato dalla presenza di particolari categorie di persone indesiderate (barboni, mendicanti, immigrati, prostitute, nomadi, tossicodipendenti, etc.). Nel secondo caso, invece, è il comportamento a generare disordine e a produrre spesso, a sua volta, disordine fisico. Ad esempio i tossicodipendenti che acquistano droga per iniettarsela spesso lasciano in strada anche le siringhe e i lacci emostatici utilizzati per iniettarsi la dose.

Tab. 1 – Forme più comuni di disordine sociale

Disordine sociale	Presenze animali	Animali randagi
	Presenze umane	Venditori abusivi Barboni Mendicanti Prostitute Immigrati Nomadi Giocatori/truffatori in strada Tossicodipendenti
	Condotte	Persone che occupano edifici pubblici abusivamente Persone ubriache in strada o altri luoghi pubblici Persone che guidano in modo pericoloso (eccesso velocità o non rispetto della segnaletica) Persone che urinano in pubblico Persone che compiono atti vandalici Persone che litigano in strada venendo alle mani Persone che spacciano e consumano di droghe in pubblico Persone che si prostituiscono in strada

Fonte: Transcrime 2006

Tab. 2 – Forme più comuni di disordine fisico

Disordine fisico	Vandalismi	Scritte e graffiti sui muri, monumenti e cartelloni pubblicitari Cabine telefoniche danneggiate Vetrine rotte Fermate del bus danneggiate Panchine danneggiate Cassonetti danneggiati o bruciati
	Inquinamento acustico	Rumori molesti in strada (autoradio o radio portatili ad alto volume, persone che parlano ad alta voce, schiamazzi notturni) Rumori provenienti dal vicinato (suoni/musica ad alto volume, schiamazzi notturni)
	Inquinamento ambientale	Terreni con rifiuti ingombranti o oggetti abbandonati, rottami o elettrodomestici
	Stati di incuria	Parchi e verde pubblico poco curato Cantieri edili o stradali che ostacolano il passaggio a pedoni o auto Strade o marciapiedi con buche per mancata manutenzione, con segnaletica danneggiata, carente o poco chiara Immondizia/cartacce per le strade o sui marciapiedi anche vicino a cassonetti pieni di immondizia Vetri rotti per strada Escrementi di animali per strada Preservativi usati e gettati in strada Siringhe usate e gettate in strada
	Stati di abbandono	Biciclette abbandonate Auto, moto abbandonate Edifici abbandonati o pericolanti

Fonte: Transcrime 2006

Parlando invece di disordine fisico possiamo individuare alcuni macrogruppi: i vandalismi (ad esempio, scritte e graffiti sui muri, cabine telefoniche danneggiate e vetrine rotte), l'inquinamento acustico (rumori molesti in strada e/o provenienti dal vicinato), l'inquinamento ambientale (terreni con rifiuti ingombranti), gli stati di incuria (ad esempio, parchi e verde pubblico poco curato) e gli stati di abbandono (ad esempio, gli edifici abbandonati). Queste forme di disordine fisico possono essere de-

terminate sia da comportamenti dolosi (vandalismi), sia da condotte omissive, sia dalla concentrazione di comportamenti “normali” che, insieme, possono produrre situazioni di disordine fisico.

C'è solitamente un ampio consenso sulla definizione del disordine e sulle sue caratteristiche. Uno dei principali attributi del disordine – come si spiegherà nel prossimo paragrafo – è la sua relatività.

La relatività del disordine

Il disordine è una categoria aperta e dinamica: cambia nello spazio e nel tempo. Come il concetto di devianza⁴, il disordine è un concetto relativo. Perché? Perché la sua esistenza dipende da violazioni stabilite dalla comunità a cui le persone appartengono in un particolare luogo e in un particolare momento storico. Il concetto di comunità solleva un'ulteriore questione che aggiunge significato al concetto di relatività del disordine: cosa intendiamo per “comunità”? Quando si argomenta che il disordine sorge quando le norme condivise di una comunità sono violate, questo non significa che esista una generale condivisione tra tutti i membri della comunità su queste norme. Sebbene esista solitamente un consenso, le norme – informali come sono quelle sul disordine, o formali come le leggi penali – sono inizialmente imposte da un gruppo dominante nella comunità/società. Lo studio del disordine necessariamente esamina i conflitti su un insieme non codificato di norme che derivano da diversi background culturali e socio economici. Perché le norme non sono codificate? Cosa distingue il disordine dalla norma penale? Skogan sostiene che (1990: 5) «l'unica reale differenza tra la criminalità e molte forme di disordine è che i politici non hanno raccolto una quota sufficientemente ampia di consenso da tramutarle in leggi (penali). Ma poiché molte norme sui comportamenti in pubblico non sono codificate, il potenziale insieme di regole che possono essere violate è più largo e meno definito rispetto ai comportamenti prescritti dalla legge penale». Il disordine, infatti, include sia comportamenti che sono sanzionati dalla legge penale sia comportamenti che sono sanzionati dalle autorità amministrative o solo dalla comunità. Altri ricercatori hanno sottolineato la natura relativa e situazionale

⁴ Il disordine e la devianza sono concetti collegati ma non sovrapposti. Infatti: (a) il disordine si riferisce a persone (disordine sociale) e all'ambiente (disordine fisico) come risultato di un comportamento negligente o intenzionale, mentre la devianza è un concetto che si applica solo alle persone (singoli o gruppi); (b) il disordine è collegato all'uso dello spazio pubblico mentre la devianza no. Per una definizione di devianza si veda Barbagli, Colombo e Savona 2003.