George L. Kelling James Q. Wilson

Finestre rotte

a cura di Romolo Giovanni Capuano

Introduzione

Romolo G. Capuano

Uno strano paradosso contraddistingue il saggio di George L. Kelling e James Q. Wilson che andiamo qui a presentare. *Broken Windows*, ovvero "Finestre rotte", è semplicemente l'articolo di criminologia più citato da esperti, criminologi, sociologi, rappresentanti delle forze dell'ordine, amministratori della sicurezza e leader di comunità degli ultimi trent'anni (Wilson, Kelling, 1982)[1]. Negli Stati Uniti è stato definito dai media come la "bibbia della polizia", il "prototipo dell'attività di comunità della polizia", una "rivoluzione nell'ambito della sicurezza pubblica", un raro esempio di teoria che funziona indiscutibilmente (Harcourt, 1998). La sua implementazione negli anni Novanta avrebbe trasformato la città di New York – allora una delle capitali mondiali del crimine – in un luogo sicuro e protetto. Il suo "verbo" ha contagiato l'operato dei poliziotti di mezzo mondo e gli slogan che da esso sono derivati – "tolleranza zero", "*tough on crime*" ("nessuna pietà contro il crimine") – hanno ispirato le politiche securitarie di molte amministrazioni fino ai giorni nostri.

A dispetto di tanta risonanza, però, – e qui è il paradosso – *Broken Windows* è un articolo non accademico, scritto per una rivista non accademica, in prima persona e con uno stile narrativo, che propone un modello causale semplicistico, se non banale, che sfida ogni complessità sociale e che si regge su un impianto concettuale vago e di senso comune, sostenuto più da sensazioni, intuizioni e aneddoti che da prove empiriche concrete. Ciò emerge in maniera evidente da una lettura anche approssimativa del testo.

Ma procediamo con ordine. Innanzitutto, qual è la tesi centrale di *Broken Windows*? Essa può essere così riassunta: se in un edificio vi sono dei vetri infranti e nessuno li ripara, ben presto altri vetri saranno infranti. Più in generale, se in un quartiere si verificano inciviltà e disordini minori e nessuno vi

[1] L'articolo è ora presente anche in Wilson, 1985. Si veda anche Kelling, 1997 per una discussione sui limiti della teoria delle "finestre rotte".

pone rimedio, ben presto questi condurranno ad altri reati minori che, a loro volta, condurranno, a spirale, verso reati più gravi. Ciò perché i residenti del luogo avvertiranno l'incuria generale, trascureranno di preservare l'ordine del quartiere e tenderanno a evitare l'uso degli spazi pubblici, mentre «la piccola criminalità locale […] prenderà coraggio, causando ulteriore apprensione e ritiro dallo spazio pubblico» (Caneppele, 2009, p. 31). Tale sinergia di fattori produrrà ulteriore insicurezza e fragilità fino a che il processo di degenerazione attirerà grandi delinquenti scatenando inevitabilmente un declino complessivo e, in assenza di interventi decisi, irreversibile. Ne discende che, al fine di impedire o prevenire l'escalation verso il verificarsi di crimini più seri, è necessario intervenire recisamente su comportamenti o reati di poco conto (graffiti in luoghi pubblici, accattonaggio aggressivo, ubriachezza molesta, risse ecc.) e porre rimedio ai segni di inciviltà fisici (lampioni rotti, cabine del telefono danneggiate, panchine divelte, immondizia in strada, edifici abbandonati ecc.). Una ricetta semplice, pragmatica, straordinariamente immune da ogni intellettualismo, facile da applicare, anche se non necessariamente a basso prezzo.

Gli interpreti più entusiasti del modello delle *broken windows* sono stati, negli Stati Uniti, William Bratton e Rudolph Giuliani. William Bratton, che nel corso degli anni ha ricoperto vari incarichi di responsabilità di dipartimenti di polizia, si ispirò alla teoria delle "finestre rotte" già quando, nel 1990, era a capo della *New York Transit Police* (la polizia metropolitana newyorchese). Per risolvere i problemi dell'insicurezza degli utenti e dei reati perpetrati a loro danno e a danno del sistema della metropolitana, Bratton decise di mettere più poliziotti alle varie stazioni con l'ordine di arrestare chiunque viaggiasse senza biglietto. I risultati furono, a dire di Bratton, spettacolari ed ebbero effetto anche sui tassi di criminalità della città:

> […] ogni sette persone arrestate per non aver pagato il biglietto, una era ricercata per precedenti reati. Una ogni venti portava con sé qualche tipo di arma, un coltellino, un coltello o una pistola. Ora iniziavamo a capire il legame tra disordine e criminalità. Non ci avevamo pensato, ma chi veniva in

metropolitana per commettere un reato spesso non pagava il biglietto[2].

I reati si ridussero del 22% con punte del 40% per le rapine. Un'esperienza che portò Bratton a divenire, nel 1993, il capo del *New York Police Department*. Qui, su impulso del nuovo sindaco repubblicano Giuliani, che aveva fama di duro, Bratton riorganizzò il dipartimento di polizia, assumendo nuovi poliziotti, mettendo su un efficiente sistema di raccolta di dati relativi alla criminalità e rinforzando le regole contro molestie, aggressioni, vandalismi, graffiti, ubriachezza ecc. Anche in questo caso, i risultati furono notevoli: la città di New York cominciò a far registrare un calo importante dei numeri della criminalità locale, mentre Bratton divenne un eroe nazionale, l'uomo che aveva finalmente capito come si affronta il crimine.

Ma i successi di Bratton furono davvero imputabili alla bontà del modello delle "finestre rotte"? E furono veri successi? Cominciamo con il rispondere a quest'ultima domanda.

A dispetto delle dichiarazioni autoincensatorie del capo della polizia newyorchese, molti studiosi dubitano che il calo della criminalità nella Grande Mela sia dovuto al modello di *enforcement* adottato. In effetti, le statistiche dell'epoca ci dicono che la diminuzione dei reati a New York era già iniziata prima che Bratton arrivasse alla guida del *New York Police Department*. Inoltre, tale diminuzione si era verificata anche in altre grandi città americane come Boston, Los Angeles e Washington, nonostante la diversità nelle strategie di contrasto al crimine. Loïc Wacquant, per esempio, osserva come, fra il 1993 e il 1996, la città di San Diego abbia visto una diminuzione della criminalità simile a quella di New York, pur non adottando l'approccio "Zero Tolerance" (Fariello, Lanna, Palermo, Volpe e Zotti, 2011, p. 74). Altri studiosi spiegano il calo della criminalità negli anni Novanta attraverso altre cause: mutamenti nella legittimità delle istituzioni sociali (Gary Lafree); cambiamenti nel ciclo di vita dei criminali, diminuzione dell'uso del denaro contante,

[2] Bratton e Knobler, 1988, p. 154, cit. in Caneppele, 2009, p. 43.

cambiamenti nel design dei prodotti maggiormente rubati (Marcus Felson); mutamenti nella natura dei mercati della droga, incrementi dei tassi di carcerazione (Alfred Blumstein e Benjamin Bowling[3]); composizione demografica delle città americane, leggi più severe sul controllo delle armi, soprattutto per i giovani e, addirittura, la legalizzazione dell'aborto, che avrebbe impedito a tanti giovani "non voluti" di trasformarsi in criminali (Levitt, Dubner, 2005, cap. 4).

Nemmeno l'aumento delle forze di polizia sembra aver giocato un ruolo preminente. Una delle acquisizioni più stabili della criminologia è che, come affermano due numi tutelari della disciplina, Michael Gottfredson e Travis Hirschi (1990), «non vi sono prove che l'aumento delle forze dell'ordine o il miglioramento del loro equipaggiamento, che differenti strategie di pattugliamento o gradi diversi di sorveglianza influiscano sui tassi di criminalità» (Barbagli, 2000, p. 32). Ciò è stato dimostrato anche da varie ricerche empiriche condotte verso la fine del XX secolo secondo cui «una certa presenza delle forze dell'ordine è indispensabile, perché […] quando queste sono in sciopero il numero dei reati aumenta vertiginosamente. Ma […] l'aumento delle forze dell'ordine non ha grandi effetti sul tasso di criminalità» (Levitt, Dubner, 2005, pp. 33-34). In questo senso, le politiche di "tolleranza zero" avrebbero solo «fornito alle comunità e istituzioni locali un obiettivo "visibile" su cui poter intervenire (le inciviltà)», permettendo «alle Forze di Polizia di trovare una nuova *mission* proprio in un periodo, […], di aperta critica al funzionamento del Sistema di Giustizia Penale» (Cornelli, 2008, p. 93).

Oltre a destare scetticismo sulla loro efficacia, le politiche ispirate alla "tolleranza zero" hanno provocato anche profondi malcontenti in quanto accusate di essere discriminatorie, eccessivamente discrezionali, inutilmente aggressive e di accrescere le tensioni esistenti tra la polizia e le minoranze etniche[4]. Anzi secondo vari studiosi esse

possono anche contenere elementi di criminalizzazione dei soggetti devianti (o semplicemente

[3] In particolare Bowling, 1999.

[4] Su questi aspetti si veda, ad esempio, Hester e Eglin, 1999, pp. 147-162; 191-195; 216-233.

emarginati) e condurre a forme di discriminazione o di persecuzione nei confronti di talune categorie di persone che, privati di alcuni diritti fondamentali, si trasformano in non-persone (Fariello, Lanna, Palermo, Volpe e Zotti, 2011, pp. 73-74).

Infine, a queste strategie sono state attribuite obiettivi ideologici conservatori di criminalizzazione dei reietti e di legittimazione del potere. Esse, infatti, inducendo allarme sociale, servirebbero, da un lato, alle classi dirigenti per deviare l'attenzione dai reali problemi economici e sociali del paese (le trasformazioni dell'economia, la criminalità finanziaria, i reati ecologici ecc.) e dalle difficoltà di governarli politicamente, dall'altro consentirebbero a politici, governanti e amministratori di recuperare il deficit di consenso sociale, presentandosi come paladini della società contro i pericoli del crimine[5].

Secondo alcuni studiosi sostenitori della teoria del conflitto strutturale, le innovazioni verificatesi negli ultimi anni nei modelli di *enforcement* non farebbero altro che nascondere le finalità eminentemente repressive dell'attività di polizia e le sue funzioni di controllo di classe, appena mascherate da una «facciata di 'accettabile' servizio pubblico» (Hester, Eglin, 1999, p. 232). In questo senso, la retorica dello slogan *law and order* – legato a quello della "tolleranza zero" – mistificherebbe il carattere di legittimazione dell'ordine sociale esistente della polizia, facendolo passare per un lodevole "lavoro per la comunità", in ultima analisi funzionale agli obiettivi delle classi dominanti.

Per il sociologo francese Loïc Wacquant, le tesi di Kelling e Wilson servono a riarticolare lo Stato «con l'obiettivo di promuovere, e poi fronteggiare, le condizioni economiche e socio-morali emergenti all'ombra del neoliberalismo egemonico» (Wacquant, 2013, p. 104). Esse sono le antesignane del nuovo senso comune penale che, a livello internazionale, mira a criminalizzare la miseria, lo Stato assistenziale, i giovani, i disoccupati, certi quartieri urbani al fine di placare le ansie delle classi medie e superiori ed esaltare la

[5] Si veda, ad esempio, De Giorgi A., "Panico e stigma. Note sulla costruzione sociale della devianza", in Erikson K.T., 2005, *Streghe, eretici e criminali*, Carocci, Roma, p. 26.

precarizzazione salariale, la mercificazione globale dell'esistenza, il trionfo del paradigma neoliberale (Wacquant, 2000).

Queste critiche generali alla retorica della "tolleranza zero" non devono farci dimenticare che lo stesso modello delle "finestre rotte" si presta a molte e svariate critiche specifiche, la maggior parte delle quali, come detto, incentrate sulla eccessiva semplicità e vaghezza della relazione causale ipotizzata. Innanzitutto, l'articolo di Kelling e Wilson mostra una preoccupante assenza di definizioni dei concetti impiegati. Termini centrali come "ordine", "disordine", "incuria", "mantenimento dell'ordine" non sono mai esplicitati, né tanto meno operazionalizzati, e sono dati per scontati. In realtà, il concetto di "ordine" è lungi dall'essere neutro, convergendo in esso aspettative, credenze, opinioni politiche, culturali, sociali, perfino religiose, diversissime. Si pensi all'esempio dei graffiti. Ancora oggi, esperti, moralisti, architetti, gente comune dibattono se essi siano una disgrazia estetica o un importante mezzo di comunicazione sociale e individuale. È evidente che le *policies* adottate al riguardo sono nettamente differenti se si assume uno sguardo piuttosto che l'altro. Dobbiamo poi menzionare che ultimamente il concetto di "ordine" ha assunto una valenza squisitamente "cosmetica" nei discorsi di esperti e amministratori. Ciò significa che non è importante se in una città vi siano lavavetri, mendicanti e "zingari". Ciò che importa è che essi non si "vedano" e che lascino in pace i cittadini "normali" nel disbrigo delle loro faccende quotidiane. È la logica della "polvere sotto il tappeto" che sembra vendere bene anche in termini di voti. Insomma, come ha notato un critico, «ai due autori [non interessa] che questi comportamenti abbiano realmente luogo o meno: ciò che conta è che non avvengano in pubblico e sulla strada, rappresentando una minaccia ai valori tradizionali della comunità» (De Giorgi, 2000, p. 107). Alla luce di queste considerazioni, appare grave che un testo così importante sia concettualmente vuoto e presenti termini del tutto privi di definizione. Sono evidenti i pericoli demagogici e populisti a cui si presta questa decisiva carenza. Ma non è tutto.

Nell'articolo di Kelling e Wilson, si menzionano le opinioni di psicologi sociali, senza mai citarli in maniera precisa. Si fa riferimento a un esperimento del celebre Philip Zimbardo che, però, ha più l'aria di un aneddoto che di un esperimento scientifico. Esempi di questa tendenza alla citazione sciatta sono forniti dai due brani seguenti:

> Psicologi sociali e agenti di polizia concordano che se una finestra di un edificio è rotta e non viene riparata, tutte le altre finestre verranno rotte in breve tempo

> Gli psicologi hanno condotto molti studi sulla incapacità delle persone di prestare soccorso a individui che sono stati aggrediti o cercano aiuto.

Chi sono questi psicologi, considerando che è fatto solo il nome di Zimbardo? Quali sono questi studi? Da questa e altre considerazioni, emerge l'impressione che l'articolo di Kelling e Wilson abbia avuto successo più per la sua sintonia con il senso comune che per meriti scientifici[6]. La derivazione dal senso comune della tesi principale del saggio è evidente nel seguente brano:

> Il cittadino che teme l'ubriaco maleodorante, il giovane rissoso o il mendicante importuno non si limita a esprimere disgusto per un comportamento sconveniente; egli dà anche voce a quella opinione popolare, che è anche una generalizzazione corretta, secondo cui nelle zone in cui il disordine è libero di diffondersi, abbondano i reati gravi commessi in strada.

Perché questa è una generalizzazione corretta? In base a cosa viene riferita un'affermazione del genere? Ironicamente, una relazione causale destinata a essere investigata in svariate (anche se non tantissime) ricerche empiriche, rivela qui la sua provenienza dalla "opinione popolare" in un modo che la condanna a essere poco più che una chiacchierata tra poliziotti in attesa di prendere servizio.

A ciò va aggiunta almeno una notazione di tipo eziologico che Alessandro De Giorgi così

---

[6] Lo nota anche Alessandro De Giorgi nel suo libro *Zero Tolleranza*: «I due autori [avanzano] un'ipotesi che più che appartenere alla sfera della scienza politica o della criminologia sembra provenire direttamente dal senso comune» (De Giorgi, 2000, p. 106).

riassume: «A Wilson e Kelling non interessa granché che fenomeni del genere possano essere espressione più o meno diretta di disagio sociale e di conflitto culturale, così da richiedere una politica di mediazione» (De Giorgi, 2000, p. 107). In altre parole, i due autori non si pongono alcuna domanda relativamente all'origine del disordine e al fatto che esso potrebbe celare sottostanti situazioni di disorganizzazione/disgregazione sociale e culturale. Semplicemente il disordine è da biasimare e reprimere se non si vuole che da esso derivino conseguenze più gravi. Questo "sguardo" avverso alle cause della criminalità è parte integrante delle tendenze che caratterizzano la criminologia contemporanea. Questa

> è sempre più propensa a considerare i reati un fenomeno di routine diffuso nella società moderna, commesso da soggetti perfettamente normali sotto tutti i punti di vista. […] In netta opposizione alle criminologie welfariste, che partivano dalla premessa che la criminalità fosse una deviazione da una condotta normale e civile, spiegabile in termini di patologia individuale, mancata socializzazione o disfunzioni sociali, queste nuove criminologie propongono di leggere il comportamento delittuoso senza soluzione di continuità rispetto alle normali interazioni sociali, e ritengono di poterlo spiegare facendo riferimento a tendenze motivazionali generali (Garland, 2004, pp. 77-78)[7].

Adottando questa prospettiva, l'unico obiettivo della criminologia contemporanea sembra essere l'imposizione di una "cultura del controllo" tesa a reprimere e neutralizzare determinate forme di comportamento, dal momento che queste non sono più riformabili.

Ciò che, però, rende particolarmente discutibile la tesi di Kelling e Wilson è l'assenza quasi totale di riscontri empirici. Se inizialmente studi come quello di Skogan (1990) sembrarono confermare i nessi causali individuati da Kelling e Wilson, successivamente numerosi altri studi ridussero l'ipotesi delle *broken windows* a poco più di niente.

---

[7] Come fa notare, inoltre, Wolf Bukowski, James Q. Wilson è noto per aver manifestamente ammesso che sia inutile cercare le cause sociali dei crimini, non perché queste non vi siano, ma perché questa «ricerca condurrebbe a una richiesta di welfare, cosa che invece "una società libera" […] non può permettersi» (Bukowski, 2019, p. 23).

In *Disorder and Decline*, Skogan, attraverso l'analisi di dati secondari relativi a sei città americane, concluse che non solo la povertà, la composizione razziale e l'instabilità residenziale mostravano forti indici di correlazione con i livelli di criminalità, ma anche i livelli di disordine. In questo modo, fornì una giustificazione empirica alle tesi di Kelling e Wilson e ai loro rimedi *tough* per ridurre la criminalità. Come riconobbero Kelling e Coles (1996), Skogan aveva attestato «un legame diretto tra disordine e criminalità: in altre parole, disordine e criminalità procedono sostanzialmente di pari passo» (Caneppele, 2009, p. 74). Lo studio di Skogan fu però fatto a pezzi da Bernard E. Harcourt, il quale, in diverse ricerche (1998; 2001; 2002), dimostrò la debolezza dei dati sui quali si era basato Skogan e la loro sostanziale inaffidabilità:

> […] i suoi [di Skogan] dati non rilevano alcuna relazione statisticamente significativa tra disordine e crimine in quattro su cinque variabili di reato. […] Non cita nemmeno il fatto che i suoi dati contengono altre quattro misure di reato [… che] non hanno una relazione significativa con il disordine quando la povertà, la razza e la stabilità del quartiere sono tenute costanti (Harcourt, 2001, pp. 8-9)[8]

Un altro studio confermò le conclusioni di Harcourt. Taylor (1999), nell'ambito di una ricerca longitudinale condotta a Baltimora tra il 1981 e il 1994, dimostrò che, nonostante l'aumento di disordine e inciviltà in alcuni quartieri poveri della città, i tassi di criminalità non aumentavano, né cambiava la percezione di sicurezza dei residenti.

Secondo altri studiosi, poi, pur volendo considerare il modello causale "finestre rotte = criminalità" bisognerebbe contemplare una variabile intermedia, chiamata *collective efficacy*, definibile come «coesione tra i residenti di una stessa area combinata con una condivisione di aspettative circa il controllo informale dello spazio pubblico» (Cornelli, 2008, p. 59). Attivi soprattutto nell'area di Chicago, Robert J. Sampson e Stephen Raudenbush, i principali propositori del concetto, sostengono che la *collective efficacy* sia addirittura il più importante fattore di contenimento della criminalità e dell'insicurezza nei quartieri urbani. Questa teoria

[8] Si veda anche Harcourt e Jens, 2006.

rende spurio il legame disordine/criminalità e introduce un elemento di complessità che vanifica l'apparente semplicità della relazione individuata da Kelling e Wilson. Per dirla con gli stessi Sampson e Raudenbush: «Più che il disordine, gli elementi che generano la criminalità sembrano essere gli svantaggi strutturali e i bassi livelli di efficacia collettiva» (Sampson, Raudenbush, 2001, p. 5)[9]

Nonostante la scarsa tenuta empirica della proposta di Kelling e Wilson, le sue conseguenze si fanno ancora oggi sentire. Prima negli Stati Uniti poi nel resto del mondo occidentale, «i politici di destra *e ancor più significativamente quelli di sinistra*, [hanno fatto] a gara per importare gli ultimi metodi americani di controllo della criminalità, presentati come panacea per curare la violenza urbana e altri problemi» (Wacquant, 2013, p. 107)[10]. Sono state approvate numerose *civility laws*, provvedimenti normativi volti a reprimere e sanzionare una serie di comportamenti una volta ritenuti non punibili (chiedere l'elemosina, lavare i vetri delle auto, dormire sulle panchine, ubriacarsi in pubblico) e a legittimare l'attenzione della polizia nei confronti di individui sui quali, un tempo, non sarebbe valsa la pena indagare. In Italia, tali provvedimenti hanno assunto l'aspetto di "ordinanze contingibili ed urgenti" che, a partire dai primi anni del nuovo millennio, hanno inaugurato la stagione dei cosiddetti "sindaci sceriffi" che ha portato, nel tempo, alla criminalizzazione degli «aspetti più svariati della vita urbana, dalla sosta sulle panchine,

---

[9] Lo studio di riferimento principale per il concetto di *collective efficacy* è Sampson e Raudenbush, 1999.

[10] L'importazione del paradigma della "tolleranza zero" in Italia è così descritta da Wacquant: «[…] quando all'inizio del 1999 una serie di omicidi commessi a Milano scatena il panico mediatico sulla "criminalità degli immigrati", il sindaco del capoluogo lombardo Gabriele Albertini e il suo vice Riccardo De Corato si precipitano a New York, mentre il governo presieduto da Massimo D'Alema adotta una serie di misure repressive ispirate alla recente legislazione britannica (criminalizzazione di alcuni illeciti minori, accrescimento dei poteri della polizia, rimozione del direttore generale degli Istituti di prevenzione e pena Francesco Margara, noto per le sue posizioni favorevoli ai diritti dei detenuti e alle politiche di reinserimento). Il sindaco di Napoli Antonio Bassolino, da parte sua, si appropria della "tolleranza zero" per applicarla non solo alla piccola e media criminalità, ma anche ai pirati della strada» (Wacquant, 2000, p. 22).

all'accattonaggio, alla prostituzione, ai panni stesi alle finestre, alle grida dei venditori al mercato» (Guadagnucci, 2009, p. 114). Ma anche dell'introduzione delle "ronde" (volute dalla ex Lega Nord) per garantire la sicurezza urbana, peraltro miseramente fallite. In genere, si assiste oggi nel mondo al proliferare di «una legislazione sempre più orientata verso politiche di *law and order*, che incrementa il ricorso alla sanzione penale e l'illusione che, attraverso una maggiore severità delle pene, si possa contenere l'aumento della criminalità» (Ceretti, Cornelli, 2013, p. 165)[11]. Questa legislazione è tributaria, direttamente o indirettamente, delle suggestioni della teoria di Kelling e Wilson, la cui conoscenza è dunque indispensabile se si vuole capire dove stanno andando il diritto penale e la criminologia odierni.

Nel frattempo, poco dopo il ritorno, nel 2014, del super-poliziotto William Bratton a New York alla corte del sindaco democratico Bill De Blasio,

> l'Office of the Inspector General for the Nypd, organo municipale di vigilanza sul dipartimento di polizia, dopo aver analizzato sei anni di attività poliziesca ammette di «non aver trovato prove empiriche» del rapporto tra la repressione delle violazioni minori (quelle legate al *disordine*) e l'andamento dei crimini gravi, sconfessando così i presupposti di più di vent'anni di tolleranza zero (Bukowski, 2019, p. 42)[12].

Un risultato paradossale a testimonianza del fatto che le teorie, come la paura, a volte persistono anche in contumacia dei fatti che dovrebbero sostenerle.

---

[11] Bukowski osserva che ormai la teoria delle finestre rotte è entrata anche nel senso comune dei bambini: un opuscolo distribuito a Milano nel 2016 spiegava che «da una *tag* tracciata su un muro può avere inizio una "spirale di degrado urbano e sociale", che propaga "una diffusa sensazione di anarchia" e fa infine precipitare "il quartiere (o la città) in una spirale autodistruttiva» (Bukowski, 2019, p. 27).

[12] Lo studio in questione è: New York City Department of Investigation Office of the Inspector General for the Nypd (Oig-Nypd), 2016. Si noti la data di pubblicazione: appena due anni dopo il ritorno di William Bratton nella città di New York.

Elenco dei libri citati nella Introduzione

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

Bowling B., 1999, "The Rise and Fall of New York Murder: Zero Tolerance or Crack's Decline?", *The British Journal of Criminology*, vol. 39, n. 4, pp. 531-544.

Bratton W.J., Knobler P., 1998, *Turnaround: How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic*, Random House, New York.

Bukowski W., 2019, *La buona educazione degli oppressi. Piccola storia del decoro*, Edizioni Alegre, Roma.

Caneppele S., 2009, *La tolleranza zero: tra palco e realtà. I molti perché della riduzione della criminalità a New York*, Angeli, Milano.

Ceretti A., Cornelli R., 2013, *Oltre la paura. Cinque riflessioni su criminalità, società e politica*, Feltrinelli, Milano.

Cornelli R., 2008, *Paura e ordine nella modernità*, Giuffrè, Milano.

De Giorgi A., 2000, *Zero tolleranza. Strategie e pratiche della società di controllo*, DeriveApprodi, Roma.

Erikson, K.T., 2005, *Streghe, eretici e criminali*, Carocci, Roma.

Fariello, S., Lanna, M., Palermo, G., Volpe, A., Zotti, A., 2011, *Vittime immigrate. Esigenze regolative e tutela dell'identità nella società complessa*, Angeli, Milano.

Garland D., 2001, *La cultura del controllo: crimine e ordine sociale nel mondo contemporaneo*, Il Saggiatore, Milano.

Gottfredson M.R., Hirschi T., 1990, *A General Theory of Crime*, Stanford University Press, California.

Guadagnucci L., 2009, *Lavavetri*, Terre di Mezzo Editore, Milano.

Harcourt B. E., 1998, "Reflecting on the Subject: A Critique of the Social Influence Conception of Deterrence, The Broken Windows Theory, and Order Maintenance Policing New York Style", *Michigan Law Review*, pp. 291-389.

Harcourt B. E., 2001, *Illusion of Order: The False Promise of Broken Windows Policing*, Harvard University Press.

Harcourt B. E., 2002, "Policing Disorder: Can We Reduce Serious Crime by Punishing Petty Offenses?", *Boston Review*, Aprile/Maggio.

Harcourt B. E., Jens L., 2006, "Broken Windows: New Evidence from New York City and a Five-City Social Experiment". *University of Chicago Law Review*, vol. 73, pp. 271-320.

Hester S., Eglin P., 1999, *Sociologia del crimine*, Manni, Lecce

Kelling G.L., 1997, "Crime Control, the Police, and Culture Wars: Broken Windows and Cultural Pluralism", U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, 1998, *Perspectives on Crime and Justice: 1997–1998 Lecture Series*, National Institute of Justice, Washington, DC, pp. 1-28.

Kelling G.L., Coles C., 1996, *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in our Communities*, Free Press, New York.

Levitt S.S., Dubner S.J., 2005, *Freakonomics. A Rogue Economist Explores The Hidden Side of Everything*, HarperCollins, New York.

New York City Department of Investigation Office of the Inspector General for the Nypd (Oig-Nypd), 2016, *An Analysis of Quality-of-Life Summonses, Quality-of-Life Misdemeanor Arrests, and Felony Crime in New York City: 2010-2015*, New York.

Sampson R.J., Raudenbush S.W., 1999, "Systematic Social Observation Of Public Spaces: A New Look At Disorder In Urban Neighborhoods", *American Journal of Sociology*, vol. 105, n. 3, pp. 603-651.

Sampson R.J., Raudenbush S.W., 2001, "Disorder In Urban Neighborhoods. Does It Lead To Crime?", *Research In Brief*, U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, Washington DC.

Skogan W.G., 1990, *Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods*, Free Press, New York.

Taylor R.B., 1999, *Crime, Grime, Fear, and Decline: A Longitudinal Look*, U.S. Department of Justice, Washington DC.

Wacquant L., 2000, *Parola d'ordine: Tolleranza zero*, Feltrinelli, Milano.

Wacquant L., 2013, *Iperincarcerazione*, Ombre Corte, Verona.

Wilson J.Q., 1985, *Thinking about Crime*, Basic Books, New York.

Wilson J. Q., Kelling G. L., 1982, "Broken Windows. The police and neighborhood safety", *The Atlantic Monthly*, vol. 279, n. 3, pp. 29-38.

Finestre rotte

George L. Kelling e James Q. Wilson

(1982)

A metà degli anni Settanta, lo Stato del New Jersey annunciò un "programma per la pulizia e la sicurezza dei quartieri", finalizzato a migliorare la qualità della vita di comunità in ventotto città. Il programma prevedeva, fra l'altro, che lo Stato contribuisse con dei finanziamenti affinché le città riassegnassero gli agenti di polizia dal servizio in auto a quello di pattugliamento a piedi. Il governatore e altri funzionari dello Stato guardavano con entusiasmo al pattugliamento a piedi come espediente per ridurre la criminalità, ma molti capi della polizia erano scettici. Secondo loro, questo tipo di pattugliamento era parecchio screditato. Riduceva la mobilità della polizia, che aveva difficoltà a rispondere alle chiamate di pronto intervento dei cittadini, e diminuiva il controllo delle centrali sui poliziotti di pattuglia.

Nemmeno molti agenti di polizia vedevano di buon occhio il pattugliamento a piedi, ma per ragioni diverse: era un lavoro difficile, li costringeva a stare fuori, di notte, al freddo e sotto la pioggia, e riduceva le probabilità di "sbattere qualcuno al fresco". In alcuni dipartimenti, l'assegnazione al pattugliamento a piedi era diventata una forma di punizione. E i ricercatori universitari addentro alle operazioni di polizia avevano forti dubbi sull'effetto che esso avrebbe avuto sui tassi di criminalità; secondo la maggioranza, sarebbe stato poco più che un contentino per l'opinione pubblica. Ma dal momento che a pagare era lo Stato, le autorità locali furono disponibili a collaborare.

Cinque anni dopo l'inizio del programma, la Fondazione della polizia di Washington D.C., pubblicò un rapporto valutativo sul progetto. Sulla base dell'analisi di un esperimento sottoposto a scrupolosi controlli, condotto soprattutto a Newark, la Fondazione riferì in conclusione, cosa che non colse nessuno di sorpresa, che il pattugliamento a piedi non aveva ridotto i tassi di criminalità. Ma coloro che risiedevano nei quartieri interessati dal programma sembravano più sicuri di chi abitava in altre zone, tendevano a ritenere che i reati fossero

diminuiti, e sembravano adottare un minor numero di precauzioni per proteggersi dalla criminalità (come, ad esempio, rimanere a casa con le porte chiuse a chiave). Inoltre, i cittadini delle zone pattugliate a piedi esprimevano un'opinione più favorevole della polizia rispetto a quanti vivevano altrove. E gli agenti di pattuglia a piedi avevano un morale più alto, maggiori soddisfazioni lavorative, e un atteggiamento più positivo nei confronti dei cittadini del quartiere di loro pertinenza rispetto ai poliziotti assegnati al pattugliamento in auto.

Questi risultati possono essere interpretati come prove a sostegno dell'opinione degli scettici: il pattugliamento a piedi non ha alcun effetto sul numero dei reati; serve solo a far credere ai cittadini di essere più sicuri. Ma, secondo noi e secondo gli autori del rapporto della Fondazione della polizia (tra cui Kelling), i cittadini di Newark non furono affatto presi per i fondelli. Essi sapevano che cosa stavano facendo i poliziotti di pattuglia a piedi, sapevano che era una cosa diversa da ciò che fanno i poliziotti motorizzati, e sapevano che i loro quartieri erano davvero più sicuri grazie al pattugliamento a piedi.

Ma come può un quartiere essere "più sicuro" quando il tasso di criminalità non è diminuito, anzi è forse aumentato? Per rispondere a questa domanda, dobbiamo innanzitutto capire qual è la principale causa di preoccupazione tra i cittadini nei luoghi pubblici. Molti cittadini, come è ovvio, hanno paura innanzitutto della criminalità, in particolare di quella che comporta l'aggressione improvvisa e violenta da parte di uno sconosciuto. Questo rischio è molto concreto, sia a Newark sia in molte grandi città. Ma tendiamo a trascurare un altro fattore che genera paura: la paura di essere disturbati da individui molesti. Non ci riferiamo a individui violenti, né necessariamente criminali, ma a individui di dubbia fama, indisciplinati o imprevedibili: mendicanti, ubriachi, tossicodipendenti, giovani rissosi, prostitute, sfaccendati, persone con disagi mentali.

I poliziotti addetti al pattugliamento a piedi si occuparono, nella misura del possibile, di elevare il livello dell'ordine pubblico in questi quartieri. Sebbene i quartieri fossero abitati, in maniera preponderante, da neri e i poliziotti a piedi fossero,

per lo più, bianchi, l'opera di "mantenimento dell'ordine" della polizia fu compiuta tra la soddisfazione generale di entrambe le parti.

Uno di noi (Kelling) ha trascorso molte ore in compagnia di alcuni poliziotti di pattuglia a Newark per verificare in che modo essi definivano l' "ordine" e che cosa facevano per mantenerlo. Ciò che accadde durante un turno è emblematico: una zona trafficata ma in rovina nel cuore di Newark, con molti edifici abbandonati, negozi di scarsa qualità (diversi di questi esponevano in vetrina soprattutto coltelli e rasoi affilati), un grande supermercato e, cosa fondamentale, una stazione ferroviaria e varie importanti fermate d'autobus. Sebbene la zona fosse degradata, le strade erano piene di gente, perché era un importante nodo di transito. Il buon ordine della zona era importante non solo per coloro che vi vivevano e lavoravano, ma anche per molti altri, che la attraversavano di ritorno a casa, o per andare al supermercato o in fabbrica.

Le persone in strada erano per lo più nere; il poliziotto di pattuglia era bianco. Le persone si dividevano in "regolari" e "forestieri." Tra i regolari figuravano sia "persone perbene" sia alcuni ubriachi e vagabondi che stazionavano sempre da quelle parti, ma "sapevano stare al loro posto". I forestieri erano, beh, forestieri, ed erano visti con sospetto, talvolta con inquietudine. Il poliziotto – chiamiamolo Kelly – sapeva chi erano i regolari e loro sapevano chi era lui. A suo dire, aveva il compito di tenere d'occhio i forestieri e assicurarsi che i regolari più sospetti osservassero delle regole informali che tutti conoscevano. Ubriachi e tossicodipendenti potevano sedersi sui portici, ma non potevano sdraiarsi. Si poteva bere nelle strade laterali, ma non all'incrocio principale. Le bottiglie dovevano essere tenute in buste di carta. Era severamente proibito parlare con chi era in attesa alla fermata d'autobus, molestarlo o mendicare soldi. Se sorgeva una disputa tra un negoziante e un cliente, il negoziante aveva sempre ragione, soprattutto se il cliente era un forestiero. Se vedeva un forestiero vagabondare, Kelly gli chiedeva come si guadagnava da vivere e che faceva da quelle parti; se la risposta non era soddisfacente, gli diceva di girare al largo. Chi infrangeva queste regole

informali, soprattutto se molestava le persone in attesa alle fermate d'autobus, veniva arrestato per vagabondaggio. I ragazzi che facevano baccano ricevevano l'ordine di calmarsi.

Queste regole venivano definite e fatte rispettare insieme ai "regolari" della strada. Un altro quartiere poteva avere regole diverse, ma tutti sapevano che queste erano le regole di *questo* quartiere. Se qualcuno le violava, non solo i regolari chiedevano aiuto a Kelly, ma si facevano beffe del trasgressore. In qualche caso, il comportamento di Kelly poteva essere descritto come "applicazione della legge", ma, in altri casi, si traduceva nell'assunzione di misure informali, o non previste dalla legge, finalizzate a proteggere quello che il quartiere definiva il livello appropriato di ordine pubblico. È probabile che parte del suo comportamento non sarebbe rientrato nei confini della legalità.

Uno scettico inveterato ammetterebbe che un abile agente di pattuglia è in grado di mantenere l'ordine, ma obietterebbe che questo tipo di "ordine" ha poco a che fare con la vera origine della paura nelle comunità, vale a dire la criminalità violenta. Ciò, in un certo senso, è vero. Ma bisogna tenere a mente due cose. In primo luogo, un osservatore esterno non dovrebbe presumere di sapere quanta dell'ansia che è ora diffusa in molti quartieri delle grandi città derivi dalla paura della "vera" criminalità e quanta dalla sensazione di degrado che *emana* da strade che sono luoghi di incontri disgustosi e molesti. A quanto pare, gli abitanti di Newark, a giudicare dal loro comportamento e dalle affermazioni rese agli intervistatori, attribuiscono grande importanza all'ordine pubblico, e si sentono sollevati e rassicurati quando la polizia li aiuta a mantenere questo ordine.

In secondo luogo, a livello di comunità, disordine e criminalità sono di solito inestricabilmente connessi in una sorta di sequenza evolutiva. Psicologi sociali e agenti di polizia concordano che se una finestra di un edificio è rotta e *non viene riparata*, tutte le altre finestre verranno rotte in breve tempo. Ciò vale sia per i quartieri eleganti sia per quelli degradati. Questo vandalismo a catena, che prende di mira le finestre, non si verifica necessariamente perché alcune aree sono

abitate da vandali inveterati, mentre altre sono abitate da persone che hanno a cuore le finestre; piuttosto, una finestra rotta che non viene riparata segnala un'incuria generale; un messaggio, quindi, che rompere altre finestre non costa nulla (anzi, è sempre un divertimento).

Lo psicologo di Stanford Philip Zimbardo riferì nel 1969 i risultati di alcuni esperimenti tesi a valutare la bontà della teoria delle finestre rotte. Zimbardo fece parcheggiare un'automobile priva di targhe e con il cofano alzato su una strada del Bronx e un'altra automobile nelle stesse condizioni su una strada di Palo Alto, in California. L'auto parcheggiata nel Bronx fu assalita dai "vandali" nell'arco di dieci minuti dal suo "abbandono". La prima ad arrivare fu una famiglia, composta da padre, madre e figlio, che derubarono il radiatore e la batteria. Nel giro di ventiquattro ore, praticamente ogni oggetto di valore era stato depredato. A questo punto, ebbe inizio una devastazione cieca: furono distrutti i finestrini, portate via alcune parti, fatta a pezzi la tappezzeria. I bambini presero a usare l'auto come un campo di gioco. La maggior parte dei "vandali" adulti erano bianchi ben vestiti e dall'aria apparentemente ammodo. L'auto parcheggiata a Palo Alto rimase intatta per più di una settimana, quando Zimbardo ne distrusse una parte con una mazza. Immediatamente, i passanti lo imitarono. Nel giro di poche ore, l'auto fu capovolta e fatta interamente a pezzi. Anche in questo caso, i "vandali" erano soprattutto bianchi, all'apparenza rispettabili.

Per chi è in cerca di divertimento o di bottino, ma anche per chi di regola non si sognerebbe mai di fare cose del genere e si ritiene probabilmente un cittadino rispettoso della legge, un bene incustodito è una ghiotta opportunità. A causa del tipo di vita di comunità del Bronx, caratterizzata da anonimato, frequenti abbandoni di auto, furti e distruzioni, esperienze precedenti di "incuria generale", gli atti di vandalismo hanno avuto inizio molto prima che nella seriosa Palo Alto, dove la gente è abituata a credere che si abbia cura dei beni di proprietà e che un comportamento scorretto abbia conseguenze serie. Ma atti di vandalismo possono accadere ovunque se le barriere della comunità – il senso di considerazione reciproca e gli obblighi

dettati dalla cortesia – sono indebolite da gesti che sembrano segnalare “un’incuria generale”.

Noi sosteniamo che anche un comportamento “non sorvegliato” porta al cedimento dei controlli sui quali si regge una comunità. Un quartiere stabile di famiglie che hanno cura delle loro case, sorvegliano l’una i figli dell’altra e condannano con fermezza ogni trasgressione può diventare, nel giro di qualche anno o mese, una giungla inospitale e paurosa. Un oggetto viene abbandonato, crescono le erbacce, viene infranta una finestra. Gli adulti smettono di redarguire i ragazzi più aggressivi; questi, imbaldanziti, diventano ancora più aggressivi. Le famiglie si trasferiscono altrove, sostituite da adulti senza relazioni stabili. I giovani si assembrano nei pressi del negozio all’angolo. Il negoziante chiede loro di spostarsi, ma quelli non lo ascoltano. Si verificano risse. I rifiuti si accumulano. La gente prende a bere davanti alla drogheria; poco dopo, un ubriacone cade pesantemente sul marciapiede e gli viene consentito di smaltire la sbornia con una dormita. I pedoni sono avvicinati dai mendicanti.

A questo punto, non è inevitabile che si moltiplichino i reati gravi o che si verifichino aggressioni violente ai danni di chi viene da fuori. Ma molti residenti penseranno che i reati, soprattutto quelli violenti, sono in aumento, e modificheranno il proprio comportamento di conseguenza. Trascorreranno meno tempo in strada e, quando saranno fuori, staranno alla larga dai loro simili, distoglieranno lo sguardo, chiuderanno la bocca e accelereranno il passo. Si diranno: “Non ti immischiare”. Per alcuni residenti, questa crescente atomizzazione non avrà alcuna importanza, perché il quartiere non è “casa loro”, ma solo “il posto in cui vivono”. I loro interessi sono rivolti altrove; hanno gusti cosmopoliti. Ma per altri, le cui esistenze traggono significato e soddisfazione dai legami con il posto, invece che dai piaceri del mondo, avrà molta importanza; per loro, il quartiere cesserà di esistere a parte qualche amico sincero con il quale passare il tempo.

Un luogo del genere sarà esposto alle incursioni dei criminali. Sebbene non sia inevitabile, è più probabile che qui, piuttosto che in luoghi dove la gente sa di poter regolare il comportamento in

pubblico tramite controlli informali, si verifichino fenomeni di spaccio di droghe, adescamento sessuale e furti di parti di auto; di ubriachi derubati da giovani in cerca di divertimento; di clienti di prostitute depredati da malintenzionati inclini alla violenza; di aggressioni con rapina.

Tra coloro che spesso hanno difficoltà ad allontanarsi da posti così degradati ci sono gli anziani. Varie indagini condotte sui cittadini di quartiere indicano che gli anziani hanno una probabilità molto inferiore di rimanere vittime di un reato rispetto ai più giovani, e qualcuno ha tratto da ciò la conclusione che la nota paura della criminalità di cui parlano gli anziani sia un'esagerazione; che forse è inutile concepire programmi speciali per la protezione degli anziani; che forse dovremmo addirittura tentare di persuaderli che le loro paure sono un malinteso. Questo modo di ragionare è fallace. Per una persona indifesa, il timore di trovarsi faccia a faccia con un giovane irrequieto o un mendicante ubriaco può suscitare lo stesso grado di paura che susciterebbe il timore di trovarsi faccia a faccia con un ladro; anzi, per una persona indifesa, queste due situazioni sono spesso indistinguibili. Inoltre, il fatto che gli anziani facciano registrare un tasso di vittimizzazione più basso è un indicatore delle misure da essi già adottate – in particolare, rimanere a casa e chiudere la porta a chiave – per minimizzare eventuali rischi. I giovani sono vittime di aggressione più spesso delle donne anziane non perché siano bersagli più facili o più redditizi, ma perché trascorrono più tempo in strada.

Il legame tra disordine e paura non ci è suggerito solo dal caso degli anziani. Susan Estrich, della Harvard Law School, ha di recente messo a confronto un certo numero di ricerche sulle cause della paura delle persone. Una di esse, svoltasi a Portland, nell'Oregon, ha rivelato che tre quarti degli adulti intervistati attraversavano la strada quando intravedevano una banda giovanile; un'altra indagine, svoltasi a Baltimora, ha evidenziato che quasi la metà degli intervistati attraversava la strada pur di evitare di incrociare anche un solo giovane dall'aspetto strano. Quando l'intervistatore ha chiesto agli abitanti di un quartiere di case popolari quale fosse la zona più pericolosa del posto, questi hanno indicato un luogo dove i giovani si

ritrovavano per bere e suonare musica, anche se nessun reato vi era mai stato commesso. Nella zona delle case popolari di Boston, gli intervistati che hanno dichiarato di avere più paura provenivano da abitazioni caratterizzate da un livello estremo di disordine e inciviltà, ma non di reati. Tenendo a mente tutto ciò, si può intendere il significato di quelle esternazioni, per altri versi innocue, rappresentate dai graffiti della metropolitana. Come ha scritto Nathan Glazer, la proliferazione di graffiti, anche quando non sono osceni, "comunica inevitabilmente al viaggiatore che l'ambiente per il quale è costretto a transitare per una o più ore al giorno, è incontrollato e incontrollabile, e che chiunque può invaderlo per fare qualsiasi cosa gli passi in mente".

Come reazione alla paura, le persone si evitano, indebolendo i controlli. A volte chiamano la polizia. Arrivano le auto di pattuglia, di tanto in tanto viene arrestato qualcuno, ma si continua a commettere reati e il disordine non diminuisce. I cittadini si lamentano con il capo della polizia, il quale spiega che il dipartimento è a corto di personale e che i giudici non puniscono i reati minori o coloro che commettono un reato per la prima volta. Agli occhi dei residenti, i poliziotti che arrivano in auto sono inefficienti o indifferenti: agli occhi della polizia, i residenti sono animali degni l'uno dell'altro. A questo punto, i cittadini non chiamano più la polizia, perché tanto "non possono farci nulla".

Il processo che chiamiamo degrado urbano è noto da secoli in ogni città. Ma ciò che accade oggi è diverso sotto almeno due importanti aspetti. In primo luogo, nel periodo anteriore, diciamo, alla Seconda guerra mondiale, chi viveva in città riusciva raramente a sottrarsi ai problemi del quartiere, a causa dei costi necessari al trasferimento, delle difficoltà di trasporto, dei legami familiari e con la chiesa. Quando ciò avveniva, si sfruttavano generalmente le linee del trasporto pubblico. Oggigiorno la mobilità è divenuta straordinariamente facile per tutti tranne che per i più poveri e per quanti sono impediti da pregiudizi razziali. Le ondate di criminalità di un tempo possedevano una sorta di meccanismo autoregolatore interno: la determinazione di un

quartiere o di una comunità di riprendere il controllo del proprio territorio. A Chicago, New York e Boston, alcune aree urbane attraversavano periodi di intensa criminalità e di guerre tra bande, per poi tornare alla normalità quando le famiglie, che non disponevano di alternative abitative, riprendevano il comando delle strade.

In secondo luogo, a quell'epoca, la polizia contribuiva a tale azione di recupero, agendo, talvolta con violenza, in nome della comunità. I giovani malviventi venivano trattati duramente, gli arresti avvenivano "in base a sospetti" o utilizzando l'accusa di vagabondaggio; prostitute e ladruncoli venivano allontanati. I "diritti" erano ciò di cui usufruivano le persone perbene, e forse anche i criminali professionisti più scaltri, che evitavano l'uso della violenza e potevano permettersi un avvocato.

Questo *modus operandi* della polizia non era un aberrazione né il risultato di eccessi occasionali. Sin dai primi anni di vita della nazione, la principale funzione della polizia è stata considerata simile a quella di un guardiano notturno: preservare l'ordine dalle principali minacce che incombevano su di esso: incendi, animali selvatici e comportamenti riprovevoli. Scoprire l'autore di un reato era considerato un affare privato, non un dovere della polizia. Nel numero del marzo 1969 dell' «Atlantic», uno di noi (Wilson) ha scritto un breve articolo su come i compiti della polizia si siano gradualmente modificati, passando dal mantenimento dell'ordine al contrasto alla criminalità. Il cambiamento ebbe inizio con la nascita degli investigatori privati (spesso ex criminali), che lavoravano al servizio di persone vittime di furti, per un compenso che veniva elargito solo in caso di successo. Col tempo, gli investigatori furono assorbiti all'interno delle agenzie municipali e percepirono un regolare stipendio; al tempo stesso, il compito di perseguire i ladri non fu più in capo al privato cittadino vittima di reato, ma a un pubblico accusatore professionista. Nella maggior parte dei casi, questo processo trovò compimento solo nel ventesimo secolo.

Negli anni Sessanta, quando le sommosse urbane costituivano un serio problema, gli scienziati sociali cominciarono ad analizzare con attenzione la funzione di mantenimento dell'ordine della polizia,

suggerendo soluzioni per renderla più efficace: tra queste, si consigliò di dedicarsi non tanto a rendere le strade più sicure (la funzione originale), quanto a ridurre l'incidenza della violenza di massa. Mantenimento dell'ordine divenne, in un certo senso, quasi sinonimo di "rapporti di comunità". Ma, giacché l'ondata di criminalità, iniziata nei primi anni Sessanta, continuò senza sosta per tutto il decennio e fino agli anni Settanta, si spostò l'attenzione sulla funzione di contrasto alla criminalità della polizia. Gli studi sul comportamento della polizia non si occuparono più, nel complesso, di descrivere la funzione di mantenimento dell'ordine e si dedicarono, invece, a proporre e sperimentare nuovi metodi con cui scoprire gli autori dei reati, compiere più arresti e raccogliere prove migliori. Se tutto ciò fosse avvenuto, ragionarono gli scienziati sociali, i cittadini avrebbero avuto meno paura.

Molti risultati furono ottenuti durante questo periodo di transizione, poiché sia i capi della polizia sia gli esperti esterni diedero sempre più importanza alla funzione di contrasto alla criminalità nei programmi, nell'allocazione delle risorse e nell'utilizzo del personale. Pertanto, è probabile che la polizia abbia effettivamente migliorato le proprie capacità in questo senso, pur rimanendo vigile, senza dubbio, nell'azione di mantenimento dell'ordine. Ma il collegamento tra il mantenimento dell'ordine e la prevenzione della criminalità, che era ovvio alle generazioni precedenti, andò perduto.

Questo collegamento ricorda il processo che da una conduce a tante finestre rotte. Il cittadino che teme l'ubriaco maleodorante, il giovane rissoso o il mendicante importuno non si limita a esprimere disgusto per un comportamento sconveniente; egli dà anche voce a quella opinione popolare, che è anche una generalizzazione corretta, secondo cui nelle zone in cui il disordine è libero di diffondersi, abbondano i reati gravi commessi in strada. Il mendicante indisciplinato equivale, in effetti, alla prima finestra rotta. Teppisti e rapinatori, tanto i professionisti quanto quelli che agiscono in base all'occasione, credono di ridurre le probabilità di essere arrestati o identificati se agiscono in strade dove le vittime potenziali sono già minacciate dall'ambiente in cui vivono. Se il quartiere non

riesce a impedire a un mendicante molesto di infastidire i passanti, ragionerà il ladro, a maggior ragione non chiederà alla polizia di identificare un aggressore potenziale o intervenire nel caso di una effettiva aggressione.

Alcuni esponenti dell'amministrazione della polizia ammettono che cose del genere accadono, ma sostengono che gli agenti motorizzati sono in grado di farvi fronte con la stessa efficacia di chi pattuglia a piedi. Non ne siamo così sicuri. In teoria, le capacità di osservazione di un agente in auto sono identiche a quelle di un agente a piedi; in teoria, il primo può parlare con le stesse persone con le quali parla il secondo. Ma, nel concreto, i rapporti che si instaurano tra poliziotti e cittadini sono profondamente condizionati dalla presenza dell'automobile. Un agente di pattuglia a piedi non può tenersi distante dalla gente in strada; se qualcuno gli si avvicina, solo l'uniforme e la personalità possono aiutarlo a gestire ciò che accadrà. E non saprà mai con che cosa avrà a che fare: una richiesta di indicazioni stradali, una domanda di aiuto, una denuncia stizzita, una presa in giro, un chiacchierio confuso, un gesto di minaccia.

In auto, è più probabile che un poliziotto entri in contatto con le persone in strada abbassando il finestrino e guardandole in faccia. Lo sportello e il finestrino respingono il cittadino che si avvicina; costituiscono una barriera. Alcuni agenti sfruttano questa barriera, forse inconsapevolmente, e si comportano in modo diverso quando sono in auto rispetto a quando sono a piedi. Ne siamo stati testimoni innumerevoli volte. L'auto della polizia si ferma all'angolo dove si trovano dei ragazzi. Il finestrino viene abbassato. Il poliziotto fissa i ragazzi. Questi ricambiano. Il poliziotto dice a uno di loro: "Vieni qui". Il ragazzo si avvicina lentamente con uno stile studiatamente disinvolto, per dare agli amici l'impressione di non essere intimorito dall'autorità. "Come ti chiami?". "Chuck". "Chuck come?". "Chuck Jones". "Che fai, Chuck?". "Niente". "Sei in libertà sulla parola?". "No". "Sicuro?". "Sì". Non metterti nei guai, Chuckie". Nel frattempo, gli altri ragazzi ridono e si scambiano battute, probabilmente alle spalle del poliziotto. Il poliziotto li fissa intensamente. Non sa con certezza che cosa hanno detto, né può ribattere

esibendo la propria abilità nel motteggio di strada per dimostrare che nessuno può “mettergli i piedi in faccia”. Così facendo, il poliziotto non ha ottenuto praticamente nessuna informazione, mentre i ragazzi lo hanno già etichettato come un essere alieno che può essere ignorato senza problema, se non deriso.

Dalla nostra esperienza abbiamo appreso che alla maggioranza dei cittadini piace parlare con i poliziotti. Queste conversazioni li fanno sentire importanti, forniscono spunti per spettegolare e consentono loro di spiegare alle autorità quali sono i problemi che li affliggono (dal che ricavano la modesta, ma significativa, sensazione di aver “fatto qualcosa” per risolvere il problema). Quando si è a piedi, si avvicinano le persone più facilmente e si parla con loro più agevolmente di quando si è in auto. Inoltre, è più facile proteggere l’anonimato se si prende da parte un poliziotto per fare quattro chiacchiere in privato. Ad esempio, se si intende fare una soffiata su chi ruba le borse o su chi vuole vendere un televisore rubato. Al centro della città, è molto probabile che il colpevole viva nelle vicinanze. Avvicinarsi a un’auto della polizia in bella evidenza e poggiarsi al finestrino significa segnalare immediatamente di essere una “spia”.

L’essenza della funzione di mantenimento dell’ordine della polizia è di rafforzare i meccanismi di controllo informale della stessa comunità. La polizia non può sostituire adeguatamente questo controllo informale, a meno di investire risorse straordinarie. D’altra canto, per consolidare queste energie spontanee, la polizia deve venire loro incontro. E qui nasce il problema.

La condotta della polizia in strada dovrebbe basarsi, in maniera rilevante, sulle regole del quartiere invece che su quelle dello Stato? Negli ultimi due decenni, il passaggio delle funzioni della polizia dal mantenimento dell’ordine al rispetto della legge ha provocato una crescente soggezione di questa a vincoli di natura legale, determinati dalle rimostranze dei mass media e imposti da decisioni giuridiche e disposizioni dipartimentali. A seguito di ciò, le funzioni di mantenimento dell’ordine della polizia sono state governate da regole elaborate per regolamentare i rapporti tra polizia e sospetti delinquenti. A nostro avviso, si tratta di una evoluzione interamente nuova della situazione. Per

secoli, il ruolo di vigilanza della polizia è stato valutato soprattutto in rapporto al raggiungimento di un obiettivo desiderato piuttosto che in rapporto alla conformità a procedure appropriate. L'obiettivo era l'ordine, un termine di per sé ambiguo, ma che si riferiva a una condizione che i membri di una data comunità sapevano riconoscere a prima vista. I mezzi per raggiungere l'obiettivo erano gli stessi che i membri della comunità avrebbero adoperato, se fossero stati sufficientemente determinati, coraggiosi e autorevoli. Per contrasto, la scoperta e l'arresto dei criminali erano considerati un mezzo per un fine, non un fine in sé; applicare la legge correttamente significava determinare la colpevolezza o l'innocenza per via giudiziaria. Fin da subito, la polizia fu tenuta a seguire le regole che definivano questo percorso, anche se gli Stati non concordavano sulla severità delle stesse. L'arresto del colpevole è sempre stata considerato una questione di diritti individuali, la cui violazione era ritenuta inaccettabile perché presupponeva che il poliziotto trasgressore avesse agito da giudice e giuria, compiti, questi, che non erano di sua pertinenza. Colpevolezza e innocenza dovevano essere stabiliti in base a criteri universali, nell'ambito di procedimenti speciali.

Di norma, né al giudice né alla giuria capita mai di vedere qualcuno discutere sul livello adeguato di ordine di cui un quartiere dovrebbe godere. Ciò è vero non solo perché la maggioranza dei casi sono risolti informalmente in strada, ma anche perché non esistono criteri universali per decidere una disputa riguardante il disordine, per cui un giudice potrebbe non saperne più di un poliziotto né essere più capace di lui. Fino a poco tempo fa, in molti Stati, e ancora oggi da qualche parte, la polizia eseguiva arresti sulla base di accuse come "persona sospetta", "vagabondaggio" o "ubriachezza in luogo pubblico", che non avevano alcun significato legale. Queste accuse esistono non perché la società vuole che i giudici puniscano i vagabondi o gli ubriachi, ma perché vuole che i poliziotti abbiano gli strumenti legali per allontanare gli individui indesiderabili dal quartiere, quando vengono meno i tentativi informali di mantenere l'ordine nelle strade.

Nel momento in cui cominciamo a interpretare tutti gli aspetti del lavoro della polizia

nei termini dell'applicazione di regole universali nell'ambito di procedimenti speciali, ci chiediamo inevitabilmente che cosa definisca una "persona indesiderabile" e perché dovremmo "criminalizzare" il vagabondaggio o l'ubriachezza. Il forte e lodevole desiderio di vedere trattate equamente le persone suscita in noi qualche timore quando alla polizia è consentito di allontanare individui che sono indesiderabili in virtù di qualche criterio vago o localistico. Un utilitarismo crescente, e non molto lodevole, ci spinge a mettere in dubbio il fatto che un comportamento che non "lede" altre persone debba essere considerato illegale. E così molti di noi che teniamo d'occhio l'operato della polizia siamo restii a consentire loro di svolgere, nell'unico modo possibile, una funzione che ogni quartiere vuole a tutti i costi che essi svolgano.

Pensiamo che questo desiderio di "depenalizzare" condotte riprovevoli che "non fanno male a nessuno" – e quindi di delegittimare l'azione di mantenimento dell'ordine nel quartiere svolta dalla polizia – sia uno sbaglio. Arrestare un dato ubriaco o un dato vagabondo che non hanno fatto del male a nessuno in particolare sembra una cosa ingiusta, e in un certo senso lo è. Ma rimanere inerti di fronte a un gruppo di venti ubriachi o a un centinaio di vagabondi può portare alla rovina un'intera comunità. Una regola particolare che sembra avere una sua utilità in un data situazione non ha alcuna utilità quando è convertita in una regola universale applicabile in ogni situazione. Non ha alcuna utilità perché trascura la relazione esistente tra una finestra rotta abbandonata a se stessa e mille finestre rotte. Ovviamente, altre agenzie, diverse dalla polizia, potrebbero occuparsi dei problemi causati dagli ubriachi o dai malati mentali, ma, nella maggior parte delle comunità, specialmente dove il movimento per la "deistituzionalizzazione" ha molto seguito, ciò non avviene.

La questione del rispetto dei diritti suscita preoccupazioni più serie. Potremmo tutti convenire che certi comportamenti rendono determinate persone più indesiderabili di altre, ma come possiamo garantire che l'età, il colore della pelle, il paese di provenienza o innocue manie personali non assurgano a criteri di distinzione tra chi è

indesiderabile e chi non lo è? Come possiamo garantire, in sostanza, che i poliziotti non agiscano in conformità a un sentimento d'intolleranza diffuso nel quartiere?

Non possiamo offrire una risposta del tutto soddisfacente a questa importante domanda. Non siamo sicuri che esista una risposta del genere e confidiamo solo che, essendo sottoposti a percorsi di selezione, addestramento e supervisione, i poliziotti conoscano, in maniera precisa, i limiti della loro discrezionalità. Questi limiti possono riassumersi nella seguente osservazione: la polizia esiste per contribuire a regolare il comportamento, non per preservare la purezza razziale o etnica di un quartiere.

Consideriamo il caso degli alloggi Robert Taylor di Chicago, uno dei più grandi quartieri di edilizia popolare del paese. Il quartiere ospita circa 20.000 persone, tutte nere, e si estende su oltre novantadue acri lungo South State Street. Prende il nome da un noto uomo pubblico nero che, negli anni Quaranta, fu presidente dell'ente di edilizia residenziale pubblica di Chicago. Poco dopo la sua inaugurazione, nel 1962, i rapporti tra i residenti del quartiere e la polizia si guastarono gravemente. I cittadini giudicavano la polizia brutale e insensibile; la polizia, invece, lamentava di subire aggressioni gratuite. Alcuni poliziotti di Chicago raccontano che, in alcuni periodi, avevano paura di entrare nel quartiere. I tassi di criminalità aumentarono vertiginosamente.

Oggi, il clima è cambiato. I rapporti tra cittadini e polizia sono migliorati: a quanto pare, entrambe le parti hanno imparato qualcosa dall'esperienza precedenza. Di recente, un adolescente è fuggito dopo aver rubato una borsa. Diversi ragazzi che sono stati testimoni del furto hanno fornito alla polizia, di propria spontanea volontà, alcune informazioni sull'identità e sull'abitazione del ladro, il tutto in piena luce del giorno, sotto lo sguardo di amici e vicini. Ma i problemi persistono, innanzitutto quello della presenza di bande giovanili che terrorizzano i residenti e reclutano membri nel quartiere. I cittadini si aspettano che la polizia "faccia qualcosa", e la polizia è decisa a farlo.

Ma fare che cosa? Sebbene la polizia possa ovviamente ricorrere all'arresto quando un membro della banda infrange la legge, una banda può nascere, reclutare membri e adunarsi senza infrangere la legge. E solo una minima parte dei reati collegati alla banda possono essere risolti da un arresto; di conseguenza, se la polizia può solo eseguire arresti, i timori dei residenti non possono essere sopiti. La polizia si sentirà presto impotente, e i residenti torneranno a pensare che la polizia "non fa nulla". In realtà, la polizia è impegnata ad allontanare dal quartiere i membri della banda più noti. Nelle parole di un poliziotto: "Gli facciamo un culo così". Questo, gli abitanti del quartiere lo sanno e lo approvano. L'alleanza tacita tra polizia e cittadini del quartiere trae forza anche dal convincimento, espresso dalla polizia, che, se poliziotti e bande si contendono la conquista del potere nella zona, le bande non hanno alcuna speranza di vincere.

Tutto questo non si concilia facilmente con i concetti di giusto processo e trattamento imparziale. Dal momento che sia i residenti sia i membri delle bande sono neri, sono escluse questioni di razza. Ma se invece fossero presenti? Supponiamo che un quartiere bianco si trovasse di fronte una banda di neri o viceversa. Ci sentiremmo a disagio se la polizia prendesse posizione. Ma il problema reale rimane sempre lo stesso: come può la polizia rafforzare i meccanismi informali di controllo sociale delle comunità naturali al fine di minimizzare la paura nei luoghi pubblici? Far rispettare la legge, di per sé, non è la risposta giusta: una banda può minare o distruggere una comunità assumendo atteggiamenti minacciosi e rivolgendo espressioni volgari ai passanti, senza per questo infrangere la legge.

Abbiamo difficoltà a riflettere su questioni del genere, non solo per la loro complessità etica e legale, ma perché siamo abituati a concepire la legge in termini essenzialmente individualistici. La legge specifica i *miei* diritti, sanziona il *suo* comportamento ed è applicata da *quel* poliziotto al verificarsi di *queste* conseguenze lesive. Ragionando in questo modo, diamo per scontato che ciò che è buono per l'individuo sarà buono anche per la comunità e che ciò il cui verificarsi è indifferente per

una persona acquisterà importanza se riguarda molti. Di norma, questi sono ragionamenti plausibili. Ma nei casi in cui un comportamento tollerabile per un individuo risulta intollerabile per molti altri, le reazioni di questi – paura, ripiegamento in se stessi, fuga – possono, in definitiva, far peggiorare le cose per tutti, compreso chi, all'inizio, manifestava la propria indifferenza.

Forse è la maggiore attenzione ai bisogni della comunità piuttosto che a quelli individuali a consentirci di spiegare il motivo per cui gli abitanti delle piccole comunità sono più soddisfatti della polizia rispetto agli abitanti di quartieri, simili per composizione, collocati all'interno di grandi città. Elinor Ostrom e i suoi colleghi della Indiana University hanno posto a confronto la percezione dei servizi forniti dalla polizia degli abitanti di due paesi poveri e con popolazione nera dell'Illinois – Phoenix e East Chicago Heights – con quella degli abitanti di tre quartieri ugualmente poveri e con popolazione nera di Chicago. Il grado di vittimizzazione criminale e la qualità dei rapporti tra polizia e comunità sono parsi molto simili nei paesi e nei quartieri di Chicago. Ma gli abitanti dei paesi riferivano molto più frequentemente di quelli dei quartieri di Chicago di non rimanere a casa per paura di subire reati, di condividere l'opinione secondo cui la polizia locale ha "il diritto di fare tutto il possibile" per risolvere i problemi, e quella secondo cui la polizia "ha a cura i bisogni del cittadino medio". È possibile che gli abitanti e i poliziotti dei due paesi si vedessero impegnati in uno sforzo congiunto per mantenere una certa condizione di vita in comune, mentre quelli di Chicago ritenessero semplicemente di chiedere e fornire particolari servizi a livello individuale.

Se questo è vero, come dovrebbe impiegare le sue scarse risorse umane un capo della polizia giudizioso? La prima risposta è che nessuno può saperlo con certezza, e che la linea di condotta più prudente sarebbe quella di mettere alla prova ulteriori variazioni dell'esperimento di Newark, per verificare, in maniera più precisa, che cosa funziona in quali tipi di quartieri. Nemmeno la seconda risposta offre certezze: è probabile che molti aspetti del mantenimento dell'ordine nei quartieri possano essere gestiti meglio se la polizia è coinvolta in

maniera trascurabile o per nulla. Un centro commerciale molto frequentato e un sobborgo tranquillo e ben curato non necessitano quasi per niente della presenza percepibile della polizia. In entrambi i casi, di norma, il rapporto tra persone rispettabili e persone di dubbia fama è così sproporzionato che è sufficiente il controllo sociale informale.

Perfino in zone a rischio per la presenza di elementi di disordine, può essere sufficiente l'azione dei cittadini senza un coinvolgimento significativo della polizia. Bastano alcuni incontri tra i giovani che tendono a vedersi in un determinato luogo e gli adulti che vogliono frequentare lo stesso luogo per giungere a un accordo amichevole e stabilire un insieme di regole sul numero massimo di persone che possono riunirsi, sul dove possono farlo e quando.

Qualora non sia possibile raggiungere un accordo – o, se l'accordo è raggiunto, ma non viene rispettato – può essere sufficiente la vigilanza dei cittadini. Ci sono due forme tradizionali di impegno della comunità nel mantenimento dell'ordine: la prima, quella dei "guardiani di comunità" ("community watchmen") risale ai tempi del primo insediamento nel Nuovo Mondo. Per buona parte del diciannovesimo secolo, le comunità sono state sorvegliate e regolate da guardiani volontari, non da poliziotti. Per lo più, ciò è avvenuto senza che questi guardiani si facessero giustizia da sé, senza, cioè, che essi ricorressero a sanzioni o a forme di violenza. La loro semplice presenza contrastava il verificarsi di disordini o segnalava alla comunità la presenza di disordini che non potevano essere contrastati. Centinaia di iniziative del genere si vedono ancora oggi in tante comunità della nazione. La più nota è forse quella dei *Guardian Angels*, un gruppo di giovani disarmati che indossano berretti e magliette caratteristici, che si sono imposti all'attenzione generale per la prima volta quando hanno cominciato a organizzare ronde nella metropolitana della Città di New York, e che ora sostengono di avere sezioni in più di trenta città americane. Purtroppo, non sappiamo molto sull'efficacia dell'azione di questi gruppi nei confronti della criminalità. È possibile, tuttavia, che, indipendentemente da questa, i cittadini trovino

rassicurante la loro presenza, e che i *Guardian Angels* contribuiscano, dunque, a sostenere una sensazione di ordine e civiltà.

La seconda forma tradizionale di impegno è quella del "vigilante". Si riscontra raramente fra gli insediamenti dell'est, essendo più tipica di quelle città di frontiera che si svilupparono prima dell'arrivo del governo. Sappiamo dell'esistenza di più di 350 squadre di vigilanti; la loro caratteristica principale era che i suoi rappresentanti si facevano giustizia da sé, interpretando i ruoli di giudice, giurato, e spesso anche quelli di boia e poliziotto. Al giorno d'oggi, queste squadre si fanno notare per la loro scarsità, nonostante che i cittadini dichiarino di temere che le vecchie città stiano diventando "frontiere urbane". Il comportamento di alcune squadre di guardiani di comunità, tuttavia, rasenta l'illegalità, e quello di altre potrebbe violare la legge nel futuro. Il *Wall Street Journal* ha raccontato il caso ambiguo di una pattuglia di cittadini della zona di Silver Lake, a Belleville nel New Jersey. Uno dei capi della pattuglia ha riferito al giornalista: "Teniamo d'occhio quelli che vengono da fuori". Se dei ragazzi che vengono da un altro quartiere vengono qui, "gli domandiamo il perché", ha detto. "Se ci dicono che vanno a trovare la signora Jones, bene, li lasciamo andare. Ma li seguiamo per accertarci che vadano davvero dalla signora Jones".

Anche se i cittadini possono fare molto, è ovvio che il ruolo principale nel mantenimento dell'ordine è svolto dalla polizia. Innanzitutto, molte comunità, come quella degli alloggi Robert Taylor, non possono fare tutto da sole. Inoltre, nessun cittadino di quartiere, nemmeno se ben organizzato, avverte quel senso di responsabilità che solo un distintivo sa infondere. Gli psicologi hanno condotto molti studi sulla incapacità delle persone di prestare soccorso a individui che sono stati aggrediti o cercano aiuto, e hanno scoperto che la causa di questa incapacità non è l'"apatia" o l'"egoismo", ma la mancanza di un valido motivo che giustifichi l'assunzione della responsabilità personale nei confronti della situazione. Paradossalmente, è più facile non sentirsi responsabili quando sono presenti molte persone. In strada e nei luoghi pubblici, dove l'ordine è importante, accade che ci siano molte persone "in giro", un fatto che riduce la probabilità

che un individuo si assuma il ruolo di rappresentante della comunità. Invece, il fatto di indossare la divisa conferisce all'agente di polizia la responsabilità di intervenire, se richiesto. Inoltre, è probabile che i poliziotti, più dei cittadini, conoscano la differenza tra ciò che è necessario per mantenere la sicurezza nelle strade e ciò che preserva semplicemente la purezza etnica del quartiere.

Ma, in America, il personale delle forze di polizia va diminuendo, non aumentando. In alcune città, il numero di agenti in servizio ha subito tagli considerevoli. È probabile che questi tagli non mostreranno un'inversione di tendenza nell'immediato futuro. Per questo motivo, ogni dipartimento dovrà impiegare il personale disponibile con criterio. Alcuni quartieri sono così demoralizzati e devastati dalla criminalità che il pattugliamento a piedi è diventato inutile; considerate le limitate risorse a disposizione, la polizia può, tutt'al più, rispondere alla gran quantità di chiamate di pronto intervento. Altri quartieri sono così armoniosi e tranquilli che il pattugliamento a piedi non è necessario. Il trucco sta nell'individuare i quartieri che si trovano in una posizione liminale: quartieri in cui l'ordine pubblico è in fase di declino, ma la situazione è ancora reversibile; in cui le strade sono molto frequentate, ma da cittadini ansiosi; in cui una finestra può essere rotta in ogni momento, e deve essere immediatamente riparata se non si vuole che tutte le altre seguano lo stesso destino.

La maggioranza dei dipartimenti di polizia non ha gli strumenti per individuare, in maniera sistematica, questi quartieri e assegnarvi le proprie risorse. Il personale è allocato sulla base dei tassi di criminalità (questo vuol dire che le aree urbane scarsamente minacciate sono spesso sprovviste di poliziotti in modo che la polizia possa svolgere la propria attività in aree dove la criminalità ha raggiunto livelli disastrosi) o sulla base del numero di chiamate di pronto intervento (anche se la maggior parte dei cittadini non chiama la polizia se si sentono solo spaventati o infastiditi). Per una corretta allocazione delle pattuglie, il dipartimento dovrebbe tener conto della situazione dei quartieri e decidere, in base all'esperienza diretta, dove un poliziotto in più può essere decisivo nel promuovere il senso di sicurezza.

In alcuni quartieri di case popolari si sta sperimentando un modo per far fronte alle scarse risorse della polizia. Le associazioni degli inquilini assumono poliziotti fuori servizio per il pattugliamento delle loro abitazioni. I costi non sono elevati (almeno non per il singolo cittadino), al poliziotto fa piacere percepire un reddito extra, e i residenti si sentono più sicuri. Provvedimenti del genere sono probabilmente più efficaci rispetto all'assunzione di guardie giurate, e l'esperimento di Newark ci fa capire il perché. Una guardia giurata potrebbe costituire un deterrente nei confronti delle condotte criminali o, comunque, scorrette, in virtù della sua semplice presenza, e potrebbe agire in soccorso delle persone che ne hanno bisogno, ma potrebbe anche non intervenire, e quindi non tenere sotto controllo né allontanare, chi contesta le norme di comportamento della comunità. Un "vero poliziotto", invece, avendo prestato giuramento, è dotato della sicurezza, del senso del dovere e dell'autorità necessari a svolgere questo difficile lavoro.

I poliziotti di pattuglia potrebbero essere incoraggiati a utilizzare i mezzi di trasporto pubblico durante il servizio e, quando sono in autobus o in metropolitana, a far rispettare le norme contro il fumo, l'assunzione di alcol, le condotte moleste e così via. In questi casi, si tratterebbe solo di allontanare i trasgressori (del resto, si tratta di trasgressioni che non meritano l'arresto né l'intervento di un giudice). Forse, una situazione in cui le norme di comportamento sugli autobus fossero fatte rispettare in maniera inflessibile, seppure non sistematica, favorirebbe la diffusione sui mezzi pubblici di condotte civili simili a quelle che diamo per scontate sugli aerei.

Ma bisogna soprattutto riflettere sul fatto che è assolutamente vitale mantenere l'ordine in situazioni precarie. I poliziotti sanno che questo è uno dei loro compiti, e sanno anche che, come è giusto, esso non può essere svolto a scapito delle indagini sulla criminalità e delle risposte alle chiamate di pronto intervento. I nostri continui timori sulla criminalità e sulla violenza potrebbero, però, far credere loro che saranno valutati esclusivamente in base alle abilità maturate nel contrasto alla criminalità. Nella misura in cui ciò è

vero, l'amministrazione della polizia continuerà a concentrare il proprio personale nelle aree interessate da tassi di criminalità molto elevati (sebbene non necessariamente nelle aree più esposte alle incursioni dei criminali), a curare la preparazione giuridica e l'addestramento alla cattura dei ricercati (ma non quello alla gestione delle strade), e a partecipare, in maniera avventata, a campagne per depenalizzare i comportamenti "innocui" (anche se l'ubriachezza in luogo pubblico, la prostituzione di strada e gli spettacoli pornografici possono devastare una comunità più rapidamente di una squadra di ladri d'appartamento professionisti).

Prima di tutto, dobbiamo di nuovo fare nostra la convinzione, da tempo abbandonata, che la polizia dovrebbe proteggere le comunità e non solo gli individui. Le statistiche della criminalità e le indagini di vittimizzazione misurano i reati subiti dagli individui, ma non quelli subiti dalle comunità. Come i medici riconoscono ora l'importanza di promuovere la salute invece di limitarsi a curare la malattia, anche la polizia – e tutti noi – dovrebbe riconoscere l'importanza di mantenere integre, e senza finestre rotte, le comunità.