

TRANSCRIME

WORKING
PAPERS

research group on transnational crime, university of trento, school of law

via Inama, 5 - 38100 - TRENTO - (Italy) tel. (+39) 0461 882304 fax (+39) 0461 882303 e-mail: transcri@gelco.unin.it

gennaio 1998

n. 18

**POLIZIA E PRIGIONI CONTRO WELFARE
IL MODELLO EUROPEO E AMERICANO
NELLA PREVENZIONE DEL CRIMINE.
DUE ESPERIENZE PER UNA RIFLESSIONE
SULLA SICUREZZA ITALIANA**

ernesto u. savona

relazione presentata al convegno
“prevenzione e sicurezza: il ruolo delle regioni”
cinseido e centro nazionale di prevenzione e difesa sociale
ancona, italia, 13 gennaio 1998

Voglio innanzitutto puntualizzare due concetti: il primo è “paura e sicurezza”, il secondo

Paura e sicurezza sono collegate poiché la domanda di sicurezza viene, come ovvio, dalla paura della criminalità, quest'ultima misurata in una recente indagine internazionale da poco conclusasi, con una domanda particolare: “il livello di paura che gli abitanti di una città hanno nell'uscire la sera”.

Dai risultati riportati nella Tabella 1 emerge come in Italia il 32% delle persone ha paura di uscire la sera. Si tratta di dati altamente significativi, frutto di un'indagine di vittimizzazione quanto mai seria sul problema, perché basata su strumenti e analisi attendibili: dalla ricerca effettuata si possono fare interessanti confronti tra i Paesi europei, e altri Paesi, compresi gli Stati Uniti, che risultano non essere in una posizione peggiore rispetto ai primi.

Ebbene, quanta di questa paura della criminalità produce domanda di sicurezza e quanta di questa paura della criminalità è legata direttamente a un incremento o a un decremento

Nella Tabella 2 si può vedere come le recenti tendenze sull'andamento dei fenomeni criminali presi globalmente, dimostrano una generale discesa dei tassi di criminalità nel mondo, con esclusione di alcuni Paesi che si muovono in modo contraddittorio. Inoltre si può osservare una generale diminuzione dei tassi di criminalità nel periodo che va dal 1990 al 1995.

Allora, la paura è determinata dal mutamento della criminalità? Evidentemente no, posto che la criminalità diminuisce ma la paura resta. Piuttosto, e lo dimostrano altre ricerche, sono i fatti di cronaca a livello locale e gli accadimenti vicini, magari nel proprio quartiere o nel proprio caseggiato, che ne determinano la consistenza.

Comunque, possiamo affermare che la strategia di risposta a questa paura è la prevenzione.

Abbiamo tradizionalmente inteso questo concetto in tanti modi diversi. Vorrei cominciare a scendere a un livello più concreto, in cui il problema non è l'alternativa tra prevenzione e punizione, ma le due cose sono messe in una relazione di mezzo

fine: la prevenzione della criminalità è l'obiettivo al quale dobbiamo tendere, è in un certo senso il risultato. Tutte le politiche di punizione — carceri, polizia — o di prevenzione e welfare, devono essere finalizzate al raggiungimento di questo obiettivo. Non c'è opposizione tra le due cose. Obiettivo significa che tutte le politiche di prevenzione sono quelle che producono, in futuro, un più basso numero di reati rispetto a quello che sarebbe stato prodotto in assenza di quella politica, il che vuol dire meno eventi criminali, meno autori di reati, meno vittime di reati.

Per arrivare a questo obiettivo — in cui polizia, carceri, welfare, assistenza alle vittime, protezione positiva o disincentivo — avvengono all'interno di un circuito cumulativo di politiche, occorre provare a togliere valenza ideologica al concetto di prevenzione e semplicemente porsi questa domanda: quale di queste politiche funziona, cioè raggiunge l'obiettivo della prevenzione?

Una politica di prevenzione si giustifica perché raggiunge criteri di efficacia e di efficienza ma ciò nel limite dei diritti della persona.

Liberarci da valenze ideologiche significa che dobbiamo sgombrare il terreno da annotazioni come la vendetta, l'afflittività, e altri atteggiamenti emotivi che non hanno senso, perché sono non solo spreco di risorse ma anche spreco di diritti umani. Tra l'altro non raggiungono neanche l'obiettivo della prevenzione.

La tesi che muove questa mia riflessione è che le politiche di punizione e le politiche di prevenzione possono raggiungere obiettivi di riduzione della criminalità soltanto se ben calibrate. Oggi possiamo contare su un accumulo di ricerche che dimostrano come si possano utilizzare le diverse politiche di prevenzione e punizione e, soprattutto, che indicano come trasferire i risultati di tali ricerche in iniziative concrete a livello locale. Ma, lo si ripete perché importante, per poterlo fare dobbiamo anche sgombrare il terreno da una serie di sentimenti obsoleti, e per primo proprio quello che i criminali meritino una punizione per il loro comportamento immorale.

Negli Stati Uniti c'è una cultura predominante, che porta alla convinzione che la criminalità sia il risultato di una decisione "immorale", pertanto la risposta che si può dare a una decisione immorale di diventare criminali è quella di tipo morale — punitivo. Questa convinzione ha portato gli Stati Uniti a una prevenzione che è stata fatta quasi esclusivamente dalla polizia, con una grande enfasi sulla deterrenza e sulla reclusione come strumenti prevalenti per la riduzione della criminalità.

Il risultato di questa politica è stato una crescita dei tassi di incarcerazione per condannati e imputati di quasi 700 incarcerati su 100.000 abitanti: un tasso che è da 6 a 18 volte maggiore della media dei Paesi europei, e da 2 a 5 volte più grande della media dei Paesi dell'est dell'Europa.

Non solo, ma l'approccio americano, rivolto prevalentemente a punire, ha distolto l'attenzione politica di questo Paese da quelli che sono i bisogni delle vittime, le iniziative a protezione delle vittime, e da tutte quelle altre misure che possono costituire un enorme sostegno per la prevenzione della criminalità.

Il grande rischio oggi in atto, è che queste politiche di prevenzione fatte di polizia e carcere stiano contagiando alcuni Paesi europei. Il Ministro dell'Interno inglese precedente a quello di Tony Blair doveva firmare un decreto per la costituzione di 48 nuovi carceri in Inghilterra: il nuovo Ministro non l'ha però fatto. La situazione è certamente problematica, perché c'è il rischio che quelle politiche oggi vengano emulate in un'esperienza di welfare diversa, come è quella europea.

Finora abbiamo esposto i pericoli delle scelte meramente punitive, le cose da non fare. Ma quali sono, invece, quelle da fare? Quali sono gli strumenti che possono miscelare bene politiche di punizione e politiche di welfare?

Ci sono quattro strategie che vanno indicate come quelle sulle quali si può impiantare un discorso serio sulle politiche di prevenzione, e queste quattro strategie attraversano sia le politiche di punizione e di restrizione, sia le politiche di welfare. Sono polizia e giustizia, certamente; ma sono anche socializzazione, riduzione delle opportunità per la criminalità,

e sviluppo di più forti e più coesive comunità sociali.

A queste quattro strategie fanno riferimento una serie di politiche e di iniziative concrete. Alcune di queste funzionano, altre funzionano meno. Ma la cosa importante è che le politiche che vengono a calarsi all'interno di questi quattro settori — polizia e giustizia, socializzazione, riduzione delle opportunità e sviluppo di più forti e coesive comunità — vanno viste in una logica di interdipendenza. Il carcere non funziona da solo — e questo è stato dimostrato dai risultati delle ricerche — ma il carcere può funzionare per scoraggiare e prevenire criminalità soltanto se accompagnato, all'uscita, da politiche di welfare. E' stato dimostrato che la reclusione viene sprecata in termini di prevenzione se non è accompagnata da un'assistenza mirata a chi esce dal carcere che, solo così, può essere effettivamente recuperato.

Sempre in concreto, quali sono le sedi istituzionali dove la prevenzione del crimine si può realizzare? Sono: comunità, famiglia, scuola, mercato del lavoro, città, agenzie di polizia e altre agenzie di giustizia.

E dunque vediamo, strategia per strategia, che cosa funziona e che cosa non funziona. Cominciando dalla prevenzione fatta di polizia e di carceri, torniamo al modello americano e ai Paesi di cultura anglosassone, che hanno recentemente affermato che la "tolleranza zero" nelle strategie di polizia e nelle sentenze emanate dai giudici riducono i tassi di criminalità. A New York il sindaco Giuliani ha affermato che la notevole diminuzione dei tassi di criminalità nella città, negli ultimi tre anni, è il risultato delle politiche di "tolleranza zero" verso la piccola criminalità e i reati minori — "la finestra rotta" — ma anche verso la grande criminalità. Nella stessa direzione vanno le indicazioni inglesi, e l'idea è sposata dalla provincia canadese dell'Ontario e da alcuni Stati australiani. Questa è la tendenza oggi: verso politiche di "tolleranza zero" e di uso forte della reclusione, dell'incapacitazione, come si suol dire.

La realtà però è un po' diversa dalle affermazioni che vengono fatte in sede politica. Mentre è certamente vero che i tassi di criminalità, inclusa quella violenta, sono diminuiti a New York fin da quando il nuovo approccio è stato inaugurato, è anche vero che, però, la criminalità è diminuita in generale in tutti gli Stati Uniti, incluse molte città che non hanno assolutamente cambiato le politiche in atto, cioè non hanno introdotto la "tolleranza zero". A livello di città, così come New York che ha introdotto la "tolleranza zero" e i tassi di criminalità sono scesi, va citata Los Angeles dove la "tolleranza zero" non è stata assolutamente implementata e dove i tassi sono scesi in misura analoga.

A questo punto si è acceso un grande dibattito, negli Stati Uniti su quali siano le cause della diminuzione della criminalità. Troverete tante interpretazioni, ma una in particolare è degna di nota: la classe giovanile nella quale si concentra la massima intensità e frequenza di comportamenti criminali, quella dai 15 ai 25 anni, è calata al punto tale da ridurre la complessiva produzione di criminalità in tutte le aree. Questo è certamente un fattore che ha contribuito alla discesa dei tassi di criminalità.

Non siamo in grado di dire che la "tolleranza zero" non ha funzionato. Possiamo però rilevare che in termini sperimentali dove questa è stata applicata ha funzionato, ma dove non lo è stata la discesa dei tassi di criminalità si è prodotta lo stesso, sicché risulta evidente che l'approccio solo punitivo della "tolleranza zero" non è una spiegazione

sufficiente. Questo significa che occorre cautela e non cadere in facili entusiasmi sui risultati della sola prevenzione punitiva. Ma, a proposito della prevenzione intesa come pena, occorre pure richiamare un altro punto, non nuovo - certo - lo ricordava già Beccaria, ma purtroppo spesso dimenticato.

In alcuni Paesi Scandinavi - Finlandia e Svezia - il diritto penale ha una funzione preventiva generale e produce effetti, soprattutto perché si insiste moltissimo - questo è un fattore molto rilevante - non sulla quantità della pena, ma sulla rapidità con la quale la pena viene somministrata.

Questo cosa significa? Che bisogna essere cauti e bisogna riflettere sull'esperienza di welfare combinata con le politiche di repressione come avvenuto in alcuni Paesi scandinavi — Finlandia e Svezia — dove il diritto penale ha una funzione preventiva generale e produce effetti, soprattutto perché si insiste moltissimo — questo è un fattore molto rilevante — non sulla quantità della pena, ma sulla rapidità con la quale la pena viene somministrata.

Tutte le ricerche oggi concordano sul fatto che non è rilevante l'aumento della sanzione penale in termini di quantità, ma la massima rilevanza si dà con la rapidità con la quale la sanzione viene comminata.

L'Italia oggi, al Consiglio d'Europa, è sotto accusa per l'82% dei ricorsi contro i termini di attesa di giudizio, quindi di lunghezza della sanzione penale preventiva comminata. Il problema del limite dei diritti umani mi sembra in questo caso rilevante sotto due punti di vista: i diritti della persona vengono violati per la lunga attesa in giudizio ma soprattutto nel nostro Paese è particolarmente significativa l'assoluta inefficacia della sanzione penale, non per la quantità ma per l'attesa con la quale viene comminata.

Anche quello della tempestività della pena è quindi un fattore preventivo, ma vediamo un altro settore che riguarda lo sviluppo della prevenzione. Anche qui il problema dei fattori protettivi è rilevante. I fattori di rischio sono le condizioni che, restando uguali gli altri fattori, aumentano le probabilità che un fatto indesiderato si verificherà, mentre i fattori protettivi sono il contrario.

Per esempio, alcune esperienze in altri Paesi, come l'insegnare le capacità genitoriali agli adulti, aumentare la disciplina in famiglia e alcune politiche di welfare hanno funzionato benissimo in termini di riduzione della prevenzione della criminalità.

Ma consideriamo un'altra area, che si chiama "prevenzione situazionale". Molti reati non possono essere commessi se non c'è una coincidenza, nel tempo e nello spazio, tra l'autore e la vittima. I criminali sono per loro natura di tipo opportunistico: se le circostanze permettono di commettere un reato lo commettono e viceversa. La filosofia della prevenzione situazionale consiste nell'impedire che queste opportunità si verifichino.

Dopo ricerche che sono state condotte sull'uso di serrature, di vetri infrangibili, di numeri cifrati delle carte di credito che hanno funzionato come prevenzione della criminalità, l'Università di Manchester ha fatto uno studio sul fenomeno dello spostamento della criminalità da un luogo all'altro. I risultati di queste ricerche sono veramente interessanti, perché per esempio si è capito che non sempre avviene lo spostamento della criminalità da una zona all'altra, o comunque molto spesso avviene uno "spostamento benigno":

quello da una criminalità grave a una criminalità meno grave, o addirittura la sparizione

Ancora, sempre in tema di prevenzione situazionale, quanto incidono decisioni urbanistiche nella produzione di criminalità e nella produzione di prevenzione della criminalità? Un esempio è la tolleranza nella creazione di distretti a luci rosse, dove prostituzione e distribuzione di droghe vengono accettate e tollerate. Uno studioso svedese, con una ricerca longitudinale di lungo periodo, ha dimostrato come la creazione di questi distretti abbia aumentato il tasso di criminalità nell'area, senza prenderlo da altri, senza muoverlo, cioè ha incrementato il volume e la produzione globale di criminalità. Così come quando — e ci sono esperienze di ricerca in genere — le decisioni urbanistiche possono modificare, in termini estremamente concreti, la riduzione o l'aumento di criminalità.

Molto dipende pure dall'arredo urbano; dipende dal fatto se, chi progetta un quartiere, un centro residenziale, una piazza, una struttura di tipo urbano, prende in considerazione quali siano i risultati che questo tipo di decisioni comportano in termini di criminalità. Viceversa una "moda" oggi in atto in molti Paesi anglosassoni, quella della "comunità che guarda", ha avuto scarsi effetti in termini di prevenzione della criminalità.

Si è fatto un grande sforzo per organizzare questa "comunità che guarda" e denunciare la criminalità. Il fatto problematico è semplicemente che queste iniziative coinvolgono il controllo della comunità in luoghi dove vi sono classi sociali elevate e bassi tassi di criminalità, mentre iniziative del tipo la "comunità che osserva e che denuncia" non sono state fatte in luoghi dove le classi sociali sono più sfavorite e le percentuali di criminalità è

Un ultimo aspetto che sta veramente "sparigliando" i fenomeni di prevenzione della criminalità, non soltanto in Europa ma anche altrove, è il rapporto tra minoranze e criminalità. Quando dico che sta sparigliando, è perché le dinamiche, le ricerche, i ruoli che si giocano all'interno di questo fenomeno sono talmente complessi che non siamo in grado di prevedere quali siano le soluzioni più adatte per la prevenzione della criminalità. Possiamo dire che molti emigranti sono poveri, posseggono un'istruzione limitata, scarse capacità professionali. Questi sono tutti fattori a rischio per la criminalità. Quindi non è un problema di minoranze, ma di fattori di rischio. E' quindi inevitabile che si scatenino questi circuiti di svantaggio esclusione, commissione di reati, processi di esclusione xenofoba, e così questo circuito vizioso continua a girare. E' una spirale tra svantaggio, stereotipo, reazione xenofoba, crimine che si perpetua in tutti i Paesi, Europa compresa, dove le minoranze etniche stanno entrando in misura sempre maggiore.

Alcuni dati molto in breve: in molti Paesi la percentuale dei reclusi stranieri nelle carceri, è passata dal 15% nel 1980 al 40 - 50% nel 1990. In soli dieci anni, in tutti i Paesi europei e non europei caratterizzati da flussi di migrazione legale e illegale, la percentuale dei presenti in carcere si è quasi quadruplicata. Se il trend verso la diversità etnica tenderà ad aumentare, in assenza di politiche dirette a correggere questa tendenza possiamo aspettarci che la criminalità aumenterà e gli atteggiamenti negativi contro le minoranze aumenteranno di conseguenza.

Cos'è successo? Qual è stato il Paese che è stato capace di fare una politica d'inversione

di queste tendenze? I dati che riguardano la prima e la seconda generazione di migranti dimostravano che la seconda generazione di migranti commetteva più reati della prima generazione. Questo accadeva un secolo prima in America, in tutti i Paesi europei, Inghilterra compresa, dove il primo flusso di migranti aveva un basso tasso di criminalità, mentre il secondo un alto tasso di criminalità. Soltanto in Svezia si è invertito questo ciclo. In Svezia la seconda generazione di migranti ha tassi di criminalità inferiori alla prima generazione. Perché? Perché le politiche di welfare fatte dalla Svezia, di assimilazione e di integrazione sociale immediata rispetto a queste persone, hanno completamente capovolto un trend presente in tutti gli altri Paesi. Se le ricerche servono a qualcosa, mi sembra che questi dati parlino da soli.

A conferma della validità di questi dati, si può citare la diversità costante tra le varie etnie viene mantenuta sia nella prima che nella seconda generazione. Non si comprende quali siano le cause che producono criminalità nelle varie etnie, ma sicuramente c'è una riduzione tra la prima e la seconda generazione. Ripeto: guardiamo le politiche di assimilazione che la Svezia ha fatto rispetto agli emigranti, e troveremo forse alcune risposte all'interno di questo discorso. Siamo cioè tornati all'assunto di partenza, quello secondo cui le politiche di mera prevenzione sortiscono come solo effetto quello di congestionare sempre le carceri, mentre l'uso combinato di politiche di welfare e integrazione, quello può funzionare.

Tutte queste indicazioni che vi ho proposto come frammenti di ricerca, ma che costituiscono un'accumulazione di conoscenze di notevole portata, ci permettono oggi di capire con estrema attendibilità e chiarezza che cosa funziona e che cosa non funziona all'interno dei problemi di prevenzione della criminalità.

Non tocco la situazione italiana perché meglio di me il prof. perché altre esperienze concrete si stanno muovendo in questa direzione. Mi sono semplicemente limitato a fornire indicazioni di modellistica generale.

Credo che proprio da questa conferenza emerga però l'indicazione di una prospettiva politica, di come dal centro alle autonomie locali il problema possa essere vissuto. Il problema non è solo quello di offrire sicurezza, ma di calare le politiche della sicurezza all'interno delle diverse politiche che sono parte della competenza degli enti locali, proprio ed anche perché sono gli enti locali particolarmente deputati alla prevenzione sociale, di welfare. Non è solo un problema di vicinanza con la popolazione ma di comprensione della realtà per affrontarla, trasferendo risultati anche di esperienza straniera e riadattandoli a situazioni concrete.

Si può fare, basta soltanto accordarsi su alcune cose e poi cominciare a lavorare insieme in questa direzione.

Voglio concludere con una frase di un mio collega Irwin Waller che mi trova perfettamente d'accordo, che recita: "per il danno provocato dal criminale, lui soltanto ne è responsabile, ma per il danno provocato dal non usare i mezzi più efficaci per ridurre la criminalità, quando li conosciamo come li conosciamo, per questi noi siamo tutti responsabili". Grazie.