

Premessa

La Relazione annuale al Parlamento sullo stato dell'ordine e della sicurezza ai sensi dell'articolo 113 della legge 1° aprile 1981, n.121, costituisce, ormai, un appuntamento fondamentale della doverosa attività istituzionale di informazione sulle strategie di intervento delle Forze di polizia nell'azione di prevenzione e di contrasto.

La rapidità e la complessità dell'evoluzione della nostra società hanno prodotto negli ultimi anni significative mutazioni dei contesti socioculturali, con cambiamenti di rilievo in ordine ad alcuni valori fondamentali, tra i quali figura in primo piano la sicurezza, divenuta uno dei criteri di parametrizzazione fondamentali della qualità della vita.

La forza delle istituzioni che operano sul territorio è proprio quella di mantenere viva la prossimità con il territorio stesso ed i suoi abitanti soprattutto attraverso i principi della trasparenza e della comunicazione.

Il contenuto del concetto di sicurezza si è infatti arricchito di una vasta gamma di interessi che vanno ben al di là della mera protezione dei beni e della persona: la letteratura al riguardo è concorde nel rilevare accanto alla cosiddetta sicurezza reale (intesa come difesa oggettiva dall'aggressione criminale) quello di 'sicurezza percepita' intesa come valutazione del rischio di rimanere vittime di reati, non sempre connessa all'effettivo incremento dei fenomeni delittuosi.

E' perciò fondamentale il mantenimento della informazione tra istituzioni e cittadini, soprattutto elaborando strumenti per decodificare in modo corretto i dati necessari ad accrescere la fiducia nelle Autorità investite del compito di garantire, nel rispetto dell'autonomia di ognuno, giustizia e dignità sociali per il godimento dei diritti civili e politici da parte dei cittadini.

La Relazione ex articolo 113 della legge 1° aprile 1981, n.121, è uno degli strumenti per affrontare il tema sopra cennato della doverosa informazione sulla situazione complessiva dell'ordine e della sicurezza pubblica nel Paese.

La disamina si concretizza nella prima parte con una panoramica generale delle proposte poste in essere per contrastare i fenomeni della criminalità in generale, della criminalità organizzata e del terrorismo ed eversione. Nella seconda parte del primo volume, corredato da grafici e tabelle esplicative, viene delineato il quadro delle medesime attività nel dettaglio delle singole Forze di polizia, sia come azione di contrasto che di prevenzione.

Nel secondo volume è stata delineata, in particolare, la situazione - per Regione - delle singole province, rappresentata, ciascuna, con le informazioni di maggior rilievo.

Non vi possono essere obiettivi assoluti e definitivi da raggiungere, ma traguardi successivi da perseguire con la massima determinazione, per l'inquadramento dei quali è opportuno e necessario potersi avvalere dell'utile apporto di ogni soggetto in grado di contribuire.

Occorre però evitare duplicazioni e ridondanze, specificare in modo distinto campi di intervento e modalità di coinvolgimento in un quadro coordinato che, proteggendo ogni singola autonomia abbia in sé la forza e la capacità di tutelare l'obiettivo dell'interesse pubblico generale.

Non esiste un modo di controllo e coesione sociale più efficace di quello che può svilupparsi in una democrazia che trae forza dalla propria capacità di aggregare ai processi decisionali ogni componente della Comunità e del paese. Da ciò deriva la diffusione della cultura del coordinamento che nel rispetto dell'autonomia di ognuno rafforza la teoria della sicurezza partecipata e condivisa: essa diventa il centro di una nuova cultura della sicurezza alla quale educare i cittadini di ogni democrazia europea.

Ordine Pubblico

Capitolo I

PAGINA BIANCA

Ordine pubblico

Lo scenario generale dell'ordine pubblico nel decorso anno 2001 è stato dominato da numerosi eventi di rilievo internazionale che hanno interessato il Paese, sollecitando, in ripetute occasioni, per i correlati profili di sicurezza, impegno del tutto straordinario per ampiezza, complessità e durata, da parte delle Forze dell'Ordine ed una capillare attività di coordinamento a livello centrale.

In proposito si rammentano, in particolare:

- la **Conferenza dei Ministri Economici e Finanziari** tenutasi a Palermo il 17 febbraio 2001, cui hanno partecipato Ministri, Viceministri e Governatori delle banche centrali di U.S.A., Canada, Francia, Giappone, Gran Bretagna, Germania, Russia ed Italia;
- la **Riunione dei Ministri dell'Interno e della Giustizia** tenutasi a Milano il 26 e 27 febbraio 2001 sui temi dello sfruttamento dei minori, del traffico di armi, della corruzione e del terrorismo, cui sono intervenuti rappresentanti di Governo dei Paesi del G8;
- la **Riunione dei Ministri del G8 Ambiente**, svoltasi a Trieste dal 2 al 4 marzo 2001, nel corso della quale sono state trattate le problematiche concernenti il degrado ambientale ed i cambiamenti climatici;
- il **III Global Forum** svoltosi a Napoli dal 15 al 17 marzo 2001, cui hanno partecipato rappresentanti di Governo nazionali ed internazionali, nonché esponenti del mondo dell'industria e dell'economia. L'evento, caratterizzato da tematiche oggetto di accesa contestazione da parte dei movimenti antiglobalizzazione, ha costituito occasione per manifestazioni di protesta durante le quali sono state portate a termine preordinate azioni di violenza, con uso di armi improprie; in tale contesto, si sono verificati ripetuti scontri tra manifestanti e le Forze dell'Ordine, causando danni a esercizi pubblici, agenzie bancarie ed autovetture. A seguito dei predetti scontri, sono rimasti feriti **110** appartenenti alle Forze di Polizia, di cui **72** della Polizia di Stato e **38** dell'Arma dei Carabinieri.

- Venivano inoltre fermate ed identificate **103** persone, tra le quali **9** denunciate in stato di libertà per reati concernenti l'ordine pubblico e **2** tratte in arresto per resistenza e violenza a Pubblico Ufficiale;
- il **Vertice dei Capi di Stato dell'Europa Centrale** tenutosi a Verbania e Stresa l'8 e 9 giugno 2001;
 - la **Riunione del Comitato Militare NATO** tenutasi a Pozzuoli (NA) i giorni 8, 9, 10 e 11 settembre 2001;
 - la "**Marcia per la pace Perugia - Assisi**", nell'ambito della 4^a assemblea ONU dei Popoli, con diverse iniziative collaterali, svoltasi dal 4 all'8 ottobre 2001;
 - il **Vertice INCE**, svoltosi a Trieste dal 21 al 24 novembre 2001, al quale sono intervenuti i Capi di Governo dei **17** Paesi aderenti all'Iniziativa Centro Europa, accompagnati dai rispettivi Ministri degli Affari Esteri e dell'Economia, nonché numerosi giornalisti e circa 1.000 imprenditori. Per l'occasione, tenuto conto della vasta mobilitazione registrata tra i movimenti antagonisti e delle segnalate iniziative di contestazione, sono state predisposte rigorose misure di ordine, vigilanza e sicurezza, inviando, a tal fine a Trieste circa **1.800** unità di rinforzo delle Forze di Polizia.

Menzione a parte va riservata al **Vertice dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi del G8**, svoltosi a Genova dal 20 al 22 luglio 2001, tenuto conto della complessità delle misure di sicurezza richieste dall'importanza dell'evento, finalizzate ad assicurare il regolare svolgimento del Vertice, la tutela delle numerose personalità ad alto rischio presenti e dei circa **8.000** componenti delle delegazioni, senza impedire la vivibilità delle aree cittadine ed anzi prevedendo spazi per la lecita espressione del dissenso.

Per l'attuazione di tali misure sono state inviate nel capoluogo ligure oltre **14.000 unità di rinforzo** con un impegno organizzativo senza precedenti inteso a fornire il supporto più completo alle Autorità provinciali di Pubblica Sicurezza.

In ordine alle tematiche che hanno caratterizzato l'attività del movimento antagonista, si registra la prevalenza di una linea di sempre maggiore opposizione alle politiche di "*globalizzazione dei mercati internazionali*".

In tale ottica, l'appuntamento del Vertice "G8" di Genova ha costituito il principale "obiettivo" non solo del citato movimento antagonista ma anche di quello anarchico, delle formazioni dell'estrema sinistra e di tutti i gruppi e soggetti impegnati nella lotta "antiglobalizzazione".

Le manifestazioni contro il "G8" sono state, infatti, caratterizzate da un consistente ricorso alla violenza e dall'uso di tecniche di "guerriglia urbana" in particolare da parte dei "Black Bloc", che hanno finito per coinvolgere anche la componente antagonista "moderata", inizialmente intenzionata ad attuare "mere azioni di disubbidienza civile".

Tutte le contromanifestazioni, da quella di Napoli a quella di Genova, sono state accuratamente organizzate, anche con l'individuazione di strategie di "contrapposizione" alle forze dell'ordine. Significative, al riguardo, le azioni sfociate in atti di particolare violenza, condotte dai gruppi di matrice anarchica denominati "**Black Bloc**".

Nella circostanza, sono stati danneggiati numerosi esercizi commerciali e banche nonché incendiati cassonetti dell'immondizia ed autovetture, al fine di formare delle barricate. Molti supermercati, inoltre, sono stati saccheggianti.

Nel corso degli scontri verificatisi con le Forze dell'ordine un giovane manifestante a seguito di un colpo d'arma da fuoco è rimasto ferito mortalmente.

In sintesi, nel corso delle manifestazioni tenutesi in concomitanza del "G8" di Genova, alle quali hanno partecipato circa **70.000** persone, sono rimasti feriti: **217** manifestanti, **103** appartenenti alle forze dell'ordine e **19** giornalisti.

Inoltre, sono state sottoposte a fermo od arresto **302** persone, di cui **134** italiani e **168** stranieri; durante le manifestazioni sono state, altresì, denunciate in stato di libertà **15** persone, di cui **5** di nazionalità straniera.

Per tali incidenti la Procura della Repubblica del capoluogo ligure ha avviato diverse inchieste, tra le quali figurano anche procedimenti aperti per asseriti maltrattamenti di manifestanti ad opera di appartenenti alle Forze dell'Ordine.

In coincidenza con il Vertice, sono stati ripristinati i *controlli di frontiera*, ai sensi dell'art. 2, comma 2 della Convenzione applicativa dell'accordo di Schengen ed a tal fine, per assicurare il corretto e regolare espletamento dei servizi di Specialità, nonché di ordine e sicurezza pubblica in frontiera, è stato necessario, tra gli altri adempimenti, integrare il personale impiegato ai valichi con ulteriori **1.350 unità** delle Forze dell'Ordine, costituendo, inoltre, riserve per complessive altre **1.560** unità, con le quali si è potuto sopperire alle ulteriori esigenze di ordine pubblico verificatesi sia presso i varchi di confine che in alcune province.

Con particolare attenzione sono stati seguiti gli sviluppi delle vicende sindacali, tenuto conto dei frequenti aspetti di tensione connessi alle vertenze contrattuali, alle crisi aziendali e, ancor più, alla problematica occupazionale, concretizzatisi in scioperi, agitazioni manifestazioni di piazza ed altre iniziative di lotta che non di rado hanno fatto registrare altissimi indici di partecipazione.

Nel corso dell'anno, in ambito nazionale, si sono svolte oltre **2.700 manifestazioni** significative di piazza di particolare interesse per l'ordine pubblico; di queste, oltre **1.000** su temi politici, **900** a sfondo sindacale, **240** studentesche, **300** di carattere pacifista e le restanti sul tema dell'immigrazione. In linea di massima le iniziative si sono svolte in assenza di gravi turbative, anche se talvolta si è assistito a proteste eclatanti finalizzate a richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica, sfociate, tra l'altro, in **67** episodi di *interruzione del traffico ferroviario* e **82** episodi di *blocco stradale*.

Il fenomeno dell'immigrazione clandestina ha richiesto impegno costante per fronteggiare gli aspetti di ordine pubblico connessi agli sbarchi di extracomunitari, ed assicurare i servizi di controllo del territorio, di vigilanza ai centri di accoglienza e di scorta agli stranieri da rimpatriare.

Tra le problematiche di interesse per l'ordine pubblico, si rammenta anche la contestazione studentesca verso i progetti di riforma della Scuola, sfociata in occupazioni ed autogestioni di numerose sedi scolastiche e culminata nelle iniziative di dissenso organizzate in Roma il 19 e 20 dicembre in occasione della manifestazione denominata "*Stati Generali della Pubblica Istruzione*".

Tra gli eventi di straordinario impegno riguardanti il 2001 vanno annoverate varie **consultazioni elettorali** in occasione delle quali sono stati predisposti a livello centrale i servizi di vigilanza delle sezioni; in particolare, per le elezioni politiche del 13 maggio ed il referendum del 7 ottobre, i dispositivi adottati hanno richiesto l'impiego di circa **62.000** unità delle Forze dell'Ordine, dei quali **21.000** dipendenti della Polizia di Stato, circa **20.000** dell'Arma dei Carabinieri, oltre **11.000** della Guardia di Finanza, circa **2.900** delle Guardie Forestali e circa **4.000** militari delle Forze Armate.

Il clima di contestazione diffuso in ambito nazionale, specie da parte delle organizzazioni della sinistra antagonista ha comportato un innalzamento della soglia di attenzione per tutti quegli eventi di interesse generale in ambito nazionale.

In tale contesto hanno formato oggetto di particolare attenzione *convegni e dibattiti* su tematiche complesse e diversificate, spesso di respiro internazionale, che si sono interposti tra le manifestazioni innanzi descritte nel corso dell'anno. Tali convegni, complessivamente **140**, hanno avuto svolgimento in varie città d'Italia e più di frequente in Roma.

Gli eventi terroristici negli U.S.A. dell'11 settembre, poi, hanno influenzato in materia determinante la pianificazione ed attuazione dei servizi di sicurezza. Al riguardo sono state impartite alle Autorità provinciali di P.S. specifiche direttive per l'immediato potenziamento delle misure di vigilanza e sicurezza a tutela di tutti gli obiettivi esposti a rischio.

A ciò sono seguite ulteriori disposizioni, con apposite **circolari di allertamento**, contenenti anche peculiari modalità di intervento,

per un numero complessivo di **86** ministeriali, di cui **17** di carattere generale, **44** concernenti la sensibilizzazione delle misure di sicurezza e vigilanza a protezione degli obiettivi diplomatici, **25** allertamenti dei dispositivi a tutela di obiettivi sensibili.

La complessità dei dispositivi di vigilanza, l'individuazione di ulteriori obiettivi a rischio e la crescente domanda di sicurezza hanno determinato uno straordinario impiego delle risorse disponibili delle Forze di Polizia, che ha visto il concorso, ex art. 18 L.128/2001, di **4.000** militari delle Forze Armate destinate alla sorveglianza dei punti sensibili.

Altra situazione del tutto peculiare, per il carattere dell'eccezionalità, è stata la problematica connessa **all'introduzione della nuova moneta "Euro"**, in ordine alla quale sono state diramate le opportune direttive di massima per i profili generali di ordine e di sicurezza e quelle di attuazione dei dispositivi in occasione della movimentazione dei valori.

Nel corso dell'anno, speciale attenzione è stata dedicata alla problematica della violenza in occasione delle **manifestazioni sportive**.

L'attività svolta in tale settore è stata orientata verso due obiettivi fondamentali: quello dell'analisi degli episodi di violenza e delle loro cause e quello della elaborazione di strategie di contrasto adeguate e rispondenti alla crescente domanda di sicurezza nell'ambito delle manifestazioni sportive.

In tale ottica è stata innanzitutto implementata l'attività dell'*Osservatorio Nazionale sulle Manifestazioni Sportive* con lo scopo di allestire un vero e proprio "*Centro Nazionale*" nel quale far confluire ogni informazione sulle manifestazioni sportive utile a delineare le caratteristiche e la portata dei fenomeni di violenza. In tal modo non solo le Questure e le altre strutture territoriali del Dipartimento ma anche il mondo dello sport ed altri organismi esterni (ferrovie, autogrill, ecc.) hanno potuto ottenere un punto di riferimento verso il quale indirizzare le informazioni disponibili, rappresentare problematiche, richiedere pareri, inoltrare proposte.

Accanto all'impulso dato all'attività dell'Osservatorio è stato elaborato un nuovo sistema di raccolta dei dati attraverso un database i cui campi di memorizzazione sono stati elaborati con i contributi di tutti i soggetti interessati alla gestione dell'evento (Questure, Arma dei Carabinieri, Specialità della Polizia di Stato, organismi sportivi, ferrovie, autogrill).

Sulla base della puntuale attività di analisi operata dall'Ufficio Ordine Pubblico tramite l'Osservatorio Nazionale sulle Manifestazioni Sportive, è stato possibile, durante l'anno, emanare specifiche direttive alle Autorità Provinciali di P.S. che contenessero le linee guida delle strategie di gestione dell'ordine e della sicurezza pubblica in occasione di manifestazioni sportive. In tale segmento di attività, particolarmente significativo è stato il contributo all'emanazione del *Decreto Legge 20 agosto 2001 n.336* recante "Disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive", successivamente *convertito con la legge n.337 del 19 ottobre 2001*. Nella fase preparatoria della proposta di legge sono stati forniti contributi documentali per la definizione delle fattispecie normative nell'ambito di un gruppo di lavoro costituito alla Presidenza del Consiglio dei Ministri al quale ha partecipato il Direttore dell'Ufficio Ordine Pubblico.

Alla prova del campo delle prime 20 giornate di campionato, l'indirizzo seguito ha fornito apprezzabili risultati.

Nel corso dell'anno 2001, le condizioni generali di sicurezza hanno richiesto urgenti interventi riorganizzativi delle **misure di protezione individuali**, stante la necessità di rivedere, in una logica di razionalizzazione e ottimizzazione delle risorse, i criteri di distribuzione e di impiego delle Forze di Polizia secondo priorità che privilegiassero i settori della prevenzione e del controllo del territorio, dell'ordine pubblico, della repressione della criminalità diffusa e degli altri fatti penalmente rilevanti.

In tale ottica, si è ritenuto necessario intervenire in modo significativo sull'oneroso sistema delle misure di protezione e di vigilanza agli obiettivi sensibili in base ad aggiornati criteri di

valutazione dei rischi, tenuto conto delle nuove minacce e focalizzando l'impegno sull'efficienza e sulla qualità del servizio, piuttosto che su una generica e spesso non più attuale esigenza di protezione.

Pertanto, le Autorità Provinciali di P.S. sono state impegnate in un'azione di recupero di risorse anche nel settore in argomento, finalizzando l'azione di ricognizione e di revisione dei dispositivi al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- attenta e puntuale valutazione delle circostanze oggettive suscettibili di determinare, in termini di concreta probabilità, una effettiva esposizione a rischio per determinati soggetti ed obiettivi;
- riorganizzazione dei servizi di scorta, senza minimamente pregiudicare i livelli di attenzione da parte degli organismi deputati a tutelare la sicurezza pubblica, bensì garantendo elevati standard di sicurezza mediante una maggiore razionalizzazione del sistema nel suo complesso, ottimizzando l'impiego delle risorse;
- recupero e redistribuzione delle risorse umane, incrementando i servizi di prevenzione e controllo del territorio;
- reimpiego, sul territorio, del personale addetto ai servizi di scorta, allorquando la persona protetta si trovi fuori sede, garantendo la continuità del dispositivo di protezione, con uomini e mezzi delle Forze di Polizia delle località di destinazione;
- innalzamento del livello di protezione, con invito a privilegiare l'adozione di servizi di scorta rispetto a quelli di tutela;
- maggiore visibilità delle Forze di Polizia mediante l'espletamento dei servizi di scorta con l'impiego di personale in uniforme a bordo di automezzi con colori di istituto, allo scopo di garantire un maggiore effetto deterrente.

Al riguardo, oltre ad impartire *direttive generali* per orientare le Autorità Provinciali di P.S., è stato effettuato un *continuo monitoraggio* delle misure in argomento, procedendo ad un'attenta valutazione delle proposte avanzate dalle predette Autorità ed alla scrupolosa e rigorosa verifica della sussistenza dei presupposti richiesti, talvolta richiedendo supplementi di istruttoria, prima di condividere il provvedimento sottoposto a ratifica o indicare altre soluzioni.