

L'ORDINE PUBBLICO

**Un equilibrio fra il disordine
soportabile e l'ordine
indispensabile**

a cura di

**Francesco Carrer
e Jean-Claude Salomon**

Prefazione di Francesco Tagliente
Postfazione di Enzo Marco Letizia

**SICUREZZA
CIVILE**



FrancoAngeli

SICUREZZA CIVILE

L'Associazione Nazionale Funzionari di Polizia ha, tra i suoi obiettivi, quello di migliorare le professionalità della categoria, espressione anch'essa di un modello di sicurezza nazionale e unitario, attraverso l'approfondimento e lo studio di tematiche concernenti la funzione di polizia, l'ordine e la sicurezza pubblica. La collana *Sicurezza civile* nasce per raccogliere i contributi di studiosi e accademici e le esperienze di coloro che nella realtà quotidiana sono interessati alla gestione civile della sicurezza interna del nostro Paese.

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

L'ORDINE PUBBLICO

**Un equilibrio fra il disordine
sopportabile e l'ordine
indispensabile**

a cura di
**Francesco Carrer
e Jean-Claude Salomon**

Prefazione di Francesco Tagliente
Postfazione di Enzo Marco Letizia

FrancoAngeli

**SICUREZZA
CIVILE**

Progetto grafico di copertina di Elena Pellegrini

Copyright © 2011 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

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

Indice

Prefazione , di <i>Francesco Tagliente</i>	pag.	7
1. La gestione dell'ordine pubblico e delle manifestazioni: considerazioni generali , di <i>Francesco Carrer</i>	»	11
2. La gestione dell'ordine pubblico in Francia , di <i>Patrice Vaiente</i>	»	35
3. L'ordine pubblico in Catalogna , di <i>Marc Pons i Aguilar e Manel Hermida Gonzalez</i>	»	55
4. La gestione dell'ordine pubblico in Inghilterra , di <i>Jean-Claude Salomon</i>	»	71
5. Le politiche dell'ordine pubblico negli Stati Uniti , di <i>Jean-Claude Salomon</i>	»	97
6. Mantenimento e ristabilimento dell'ordine in Québec , di <i>Pierre Allaire</i>	»	117
7. Strategie per il mantenimento dell'ordine pubblico in Italia , di <i>Luigi Soriano</i>	»	147
8. Stress-lavoro correlato e ordine pubblico in Italia , di <i>Sergio Garbarino</i>	»	161
9. Attività di intelligence e mediazione in occasione di pubbliche manifestazioni , di <i>Carlo De Stefano</i>	»	181

10. Ruolo della Polizia locale per la gestione dell'ordine pubblico, di Roberto Mangiardi	pag.	195
11. L'ordine pubblico: qualche considerazione sulla realtà italiana, di Giuseppe Tiani	»	215
12. Postfazione, di Enzo Marco Letizia	»	223
Gli autori	»	233

Prefazione

di *Francesco Tagliente*

Il diritto di manifestare le proprie opinioni ed il proprio dissenso è, e deve restare, inviolabile. Questa non è solo una volontà costituzionale, è una convinzione intima di quanti sono chiamati, ciascuno nell'ambito della propria competenza, al mantenimento dell'ordine pubblico.

I momenti di incontro, di riunione, di manifestazione si moltiplicano in ragione della complessità della società moderna, ed in particolare questo avviene nelle Capitali, quali sedi istituzionali di governi, uffici diplomatici ed organismi economici e politici, sempre impegnate attivamente nel garantire il dispiegarsi dei diritti soggettivi e collettivi e spesso coinvolte nella gestione di eventi sportivi anche di rilevanza internazionale. L'obiettivo prefissato è sempre unico: mantenere un elevato livello di attenzione per l'ordinato svolgimento della vita democratica, pur garantendo la possibilità di esercitare i diritti e le libertà fondamentali riconosciute dalla nostra Carta costituzionale. In altri termini, assicurare il mantenimento dell'ordine pubblico in tutti quegli episodi che per la loro sensibilità intrinseca potrebbero compromettere l'ordinato svolgimento della vita cittadina e la pacifica convivenza sociale.

La ricerca del punto di equilibrio, muovendosi tra le maglie dei diritti personali costituzionalmente garantiti, è rimessa nelle mani dell'Autorità Nazionale di Pubblica Sicurezza e delle Autorità provinciali territorialmente competenti. La solidità della cosiddetta catena di comando ed una chiara ripartizione di competenze e relative responsabilità sono elementi imprescindibili di forza ai fini di una ottimale pianificazione prima e di gestione poi degli eventi. Dal Ministro dell'Interno, quale Garante Nazionale, coadiuvato dal Comitato Nazionale dell'Ordine e Sicurezza Pubblica, al Capo della Polizia come Direttore Generale della Pubblica Sicurezza passando attraverso il Dipartimento di P.S., prende le mosse quella catena fluida di attività specifiche e compiti determinati. Dall'ambito nazionale di riferimento si arriverà a quello provinciale di interesse, nel quale saranno protagoniste le Autorità Provinciali di Pubblica Sicurezza: il Prefetto, quale momento di indirizzo e coordinamento politico, ed il Questore come espressione tecnica operativa. Fondamentali ai fini di garantire la circolarità delle informazioni ed il coordinamento di tutte le realtà istituzionali o meno coinvolte nella gestione del singolo evento, sono quegli organismi di supporto all'uopo destinati, incardinati presso gli uffici delle due autorità: ri-

spettivamente il Comitato provinciale per l'ordine e sicurezza pubblica ed il cosiddetto Tavolo Tecnico nei quali si concentrano inoltre le attività di briefing e debriefing.

Ma l'ordine pubblico non si insegna. Si vive nelle piazze, si acquisisce tramite esperienza, valorizzando, mediante l'analisi, gli errori e le criticità incontrate, come spunti di riflessione per il lavoro futuro. Muta così l'approccio stesso all'evento, anche in virtù del cambiamento del manifestante e dello scenario operativo. Ed in tale complessità, sono le prudenti valutazioni discrezionali delle Autorità di pubblica sicurezza adottate in piazza nell'immediatezza e al verificarsi delle criticità, a fare la vera differenza. Non esiste un dispositivo unico di gestione dell'ordine pubblico universalmente valido, ma esistono le buone prassi frutto di anni di lavoro nella gestione della piazza, dello stadio o del corteo. Ciascun episodio è unico e come tale va trattato. Ed è per questo, che ormai da qualche anno, è stato istituito a Nettuno il Centro Nazionale per l'Ordine Pubblico, per trasmettere e per condividere esperienze, formazione e saperi da riversare poi nell'attività quotidiana, riscoprendo una nuova attenzione ed un rinnovato vigore verso l'attività di formazione. Funzionari preparati ed operatori specializzati quindi, perché l'ordine pubblico non si improvvisa, si studia e si impara.

Preparazione, professionalità, informazione e dialogo: elementi di successo equiordinati. Certamente il ruolo dell'attività informativa merita in questa sede di essere sottolineato come fattore imprescindibile che attraversa trasversalmente ogni fase dell'evento: dalla pianificazione preventiva che si cristallizza nell'ordinanza di servizio del Questore, al momento di riflessione culminante nel debriefing. Nel Tavolo Tecnico si percepisce quanto ogni elemento di conoscenza posseduto da tutti gli enti ed i soggetti rappresentati in tale sede sia prezioso ai fini di un'adeguata pianificazione operativa: dal numero e dalla tipologia dei manifestanti, agli itinerari ed ai luoghi coinvolti, alla probabile presenza di elementi "turbolenti", agli obiettivi politici o parapolitici interessati. Informazione e condivisione pertanto, affinché la base conoscitiva del singolo sia patrimonio comune dell'intero gruppo di lavoro.

Come l'informazione interna, il dialogo verso l'esterno è altrettanto fondamentale. Stabilire un rapporto diretto con gli organizzatori di ciascun evento risulta oggi essere necessario, in un clima di fiducia e reciproco rispetto tra cittadini e forze dell'ordine. Tale dialogo si innesca nel momento del preavviso come espressione dell'art. 17 della nostra Carta Costituzionale. Proprio il rispetto delle normative vigenti consente di esercitare legittimamente i diritti riconosciuti, avendo, nel contempo, l'esigenza di garantire il regolare svolgimento della vita cittadina di quanti rivestono il ruolo di terzi interessati rispetto all'evento. In quest'ottica si giustificano le eventuali prescrizioni adottate, che se ad un'analisi superficiale potrebbero apparire

come compressioni del diritto di riunione e manifestazioni del pensiero, in realtà risultano essere necessarie per la tutela di situazioni soggettive ugualmente garantite. In questo senso solo una prudente attività di mediazione può scongiurare eventuali disordini o disobbedienze di coloro che, invece di percepire una prescrizione come un punto di equilibrio, la vivono come una ingiustificata limitazione del proprio diritto. Ma questa è l'atavica storia comune ad ogni Stato ed in ogni tempo, della contrapposizione del diritto di manifestare con il diritto alla pacifica convivenza sociale. Ovvero di quell'incontro tra libertà personale letta in chiave di partecipazione attiva, espressione stessa del sistema democratico, e diritto di vivere la propria città in maniera libera ed ordinata, senza limitazioni di movimento (interdizione al traffico veicolare), economiche (chiusura di negozi) o di altro genere. Pur essendo però consapevoli che lo strumento della "prescrizione", ed a maggior ragione quello del "divieto", vadano usati con estrema prudenza e parsimonia al fine di tutelare quel rapporto di collaborazione e di fiducia certamente importante per scongiurare eventuali scontri.

Il momento del dialogo non si ferma nella discussione del preavviso ma si articola anche nella fase stessa di gestione dell'evento, dove spesso i responsabili su strada si interfacciano con gli organizzatori per concordare eventuali correttivi per scongiurare tensioni o criticità. L'uso della forza è anche in questa sede, come in ogni altro ambito di intervento della Polizia di Stato, da considerarsi quale *extrema ratio*, preferendo, magari, strumenti di intervento successivi, quali ad esempio l'istituto dell'arresto differito, laddove ovviamente non si rintracci una minaccia per l'ordine pubblico causata dalla mancata interruzione immediata del comportamento illecito.

Certamente la possibilità del sopraggiungere improvviso di una criticità deve essere sempre considerata, anche se una buona attività informativa-preventiva, cristallizzata nell'ordinanza di servizio, dà delle buone garanzie in ordine ad una pacifica gestione dell'evento. A tutela di tutti i soggetti partecipanti, dei terzi interessati nonché dei diritti sottesi di cui si è fatto già cenno, l'azione per smorzare eventuali focolai deve essere decisa e netta; comunque, sempre la meno lesiva ritenuta idonea per ripristinare l'ordine violato. Tutela e disponibilità nei confronti dei cittadini manifestanti e tolleranza zero nei confronti dei dissidenti. Ed è proprio nei momenti di difficile gestione che emerge tutta l'importanza della preparazione e della esperienza dei funzionari direttamente coinvolti nella gestione della piazza, della formazione degli operatori dei reparti inquadrati, della solidità della catena di comando. L'ordine di intervenire infatti deve essere univocamente compreso e adottato dall'Autorità di pubblica sicurezza competente che ne assume la responsabilità.

In questa società complessa, stressata dalla crisi economica, scossa dalle vicende di politica interna, impegnata ad ammortizzare gli episodi di riso-

nanza causati dagli sconvolgimenti delle dittature dei paesi extraeuropei e per la presenza di realtà che si espandono ben oltre i confini di interesse del Bel Paese, l'ordine pubblico italiano merita di essere considerato come momento di "globalizzazione".

Un recentissimo esempio delle capacità della collaudata "macchina o.p." è l'avvenuta beatificazione di Papa Giovanni Paolo II del primo maggio scorso, che ha richiamato in Piazza San Pietro circa un milione e mezzo di fedeli da ogni parte del mondo, facendo registrare "incidenti zero".

Considerando l'esiguo numero di pubblicazioni in tema di gestione dell'ordine pubblico, vista la sensibilità della materia e avendo trovato decisamente interessante quest'opera, è con sincero piacere che ho aderito alla richiesta di lasciare il mio contributo.

1. La gestione dell'ordine pubblico e delle manifestazioni: considerazioni generali

di *Francesco Carrer*

Trattando recentemente il tema dell'ordine pubblico (Carrer e Dionisi 2011) abbiamo avuto modo di evidenziare come fosse possibile, rispolverando memorie universitarie, ricordare che si definiva l'addome come "la tomba del medico", intendendolo la sede di tante e tali patologie da mettere in difficoltà anche il migliore fra i seguaci di Ippocrate. Fatte le debite proporzioni e gli scongiuri di rito, avevamo provato a definire "l'ordine pubblico la tomba di ogni poliziotto". Infatti, sul piano operativo l'ordine pubblico racchiude un insieme di situazioni dinamiche di estrema difficoltà di gestione; sul piano giuridico innumerevoli sfaccettature di difficile interpretazione e causa di problemi con la magistratura; sul piano dell'immagine e della pubblicizzazione la causa dei peggiori rapporti con i mass media e la loro manodopera, aggravati da ignoranza, pregiudizi e dalla presenza di provocatori di ogni sorta; nei rapporti con i cittadini la situazione più facile per prestarsi a mille interpretazioni e per rovinare in un'ora di "follia" anni di collaborazione e di buone relazioni; sul piano premiale e della carriera l'incarico più foriero di rischi e per molto tempo lontano da riconoscimenti e promozioni per i loro responsabili meritevoli. L'ordine pubblico è la peggiore situazione in cui attuare quel "mandato impossibile" (Manning 1971), dovuto alla necessità di sintetizzare l'esigenza di un'elevata produttività, misurata in numero di arresti e il rigoroso rispetto della legge. Fillieulle valuta l'importanza che si deve assegnare all'avvenimento fortuito. «Bisogna ammettere l'impossibilità pratica di far entrare tutto in un modello [...] per effetto dell'interazione fra i diversi agenti si scatenano avvenimenti imprevedibili che nessuno può controllare e che possono essere all'origine delle violenze».

Anche in tema di ordine pubblico, ovviamente, ogni paese ha proprie tradizioni, modalità d'impiego e strumenti specifici in rapporto alla storia, alla cultura, alla libertà di manifestare e al concetto stesso di democrazia che lo contraddistingue. Se, come noto, l'insieme delle attività e delle modalità di lavoro di una forza di polizia risente degli influssi legati alla cultura, alle tradizioni e agli eventuali "incidenti" occorsi in uno specifico paese, questi stessi fattori fanno sentire i loro effetti in maniera ancora più pesante e prolungata nel tempo nella gestione dell'ordine pubblico.

Per Monjardet (1988), l'ordine pubblico, almeno secondo l'ottica dei CRS francesi, può essere definito come «una *tecnica* inquadrata da una *dottrina*». L'Heuillet ritiene che «il mantenimento dell'ordine più che una funzione di polizia, è un'idea della politica. Se esiste una finalità della polizia, questa è l'ordine. Se la polizia è un sapere e un'intelligenza dello Stato, è in funzione dell'ordine: il segreto dello Stato è quello di mantenere l'ordine».

Secondo della Porta e Reiter «il *protest policing*, cioè il controllo della protesta, è uno dei compiti più delicati: non sono in gioco “solo” le libertà personali, ma anche i diritti di partecipazione politica dei cittadini e perciò l'essenza stessa del sistema democratico. [...] Allo stesso tempo è un elemento chiave per lo sviluppo e l'autodefinizione della polizia come istituzione e come professione». Secondo questi autori è possibile distinguere «due stili di *protest policing*, internamente coerenti, caratterizzati uno da maggiore repressione e rigidità, l'altro da maggiore tolleranza e flessibilità. In particolare, si distingue fra uno stile di controllo dell'ordine pubblico basato sull'uso della forza e uno stile negoziato».

Scrivono Bittner che «la polizia non è altro che un meccanismo di distribuzione nella società di una forza giustificata da una situazione». Ne consegue che «il ruolo della polizia si definisce come un meccanismo di distribuzione di una forza coercitiva non negoziabile, messo al servizio di una comprensione intuitiva delle esigenze di una situazione».

Una delle definizioni più soddisfacenti è quella fornita da Berlioz (1987): «l'ordine pubblico è il punto di equilibrio fra il disordine sopportabile e l'ordine indispensabile», ripresa come sottotitolo della nostra pubblicazione. Una definizione che, peraltro si adatta molto bene anche all'insieme del lavoro della polizia, chiamata sempre a svolgere la funzione di mettere tutti i cittadini in grado di esercitare i propri diritti nel rispetto di quelli degli altri in una realtà in cui l'atteggiamento di insofferenza e la tendenza alla prevaricazione da parte di tutti è sempre più frequente.

Peraltro, Berlière e Lévy ricordano che «tutti gli autori sono unanimi: i disordini sono le manifestazioni parossistiche della degradazione dei rapporti fra la polizia e la frazione socialmente più fragile e più radicale dei giovani dei “quartieri sensibili”».

1.1. Forze civili e forze militari

Uno dei primi aspetti che si incontra nell'esame delle modalità di gestione dell'ordine pubblico è l'impiego di reparti a status civile e/o militare. Basti pensare al modo in cui due Paesi a sistema democratico certamente compiuto quali la Francia e il Regno Unito garantiscono la gestione dell'ordine pubblico con strumenti formalmente diversi. La grande distinzione è rappresentata dall'impiego o meno di forze a status militare. Per

essere più precisi, in passato la distinzione non era solo rispetto allo status ma anche all'organizzazione; vedremo come successivamente questo secondo aspetto sia andato progressivamente sfumando. Nel primo caso, così come nel resto dell'Europa meridionale, l'impiego di militari in ordine pubblico fa riferimento alle forze di polizia a ordinamento militare ma da sempre impiegate quotidianamente sul territorio con gli stessi compiti assegnati alle Polizie a ordinamento civile (Gendarmeria, Carabinieri e Guardia civil). Nel secondo, non esistendo corpi di polizia militare impiegati nella quotidianità allo stesso livello di quelli civili, ci si riferisce solo ad appartenenti alle Forze armate. Ciò può spiegare la totale avversione per qualsiasi esperto in questo campo, proveniente dai Paesi del nord e centro Europa, per l'impiego di militari in ordine pubblico. Peraltro, in Germania il non impiego di reparti militari era abbondantemente smentito da quello della *BGS, Bundesgrenzschutz*, che, anche per contingenti motivi operativi e l'esistenza della cortina di ferro, poco differivano dai reparti militari.

Nel Regno Unito, la decisione di dotarsi di reparti "para-militari" per le attività di ordine pubblico e di controllo delle manifestazioni è stata oggetto di critiche severe. Scrive Jefferson che «questa "soluzione" è ormai diventata un fattore aggravante del problema, non solo perché ignora la questione del controllo della cultura di polizia, ma anche perché chiude gli occhi sugli *effetti amplificanti* dell'azione dei reparti militarizzati e sul fatto che questa rende gli scontri violenti non meno ma più probabili». Nel Regno Unito, dall'inizio del XIX secolo, prosegue l'autore, «la storia delle operazioni di gestione dell'ordine pubblico non ha mai smesso di essere caratterizzata da scontri legati a diversi conflitti sociali, industriali o politici o ad argomenti oggetto di controversie. Naturalmente i periodi in cui questi conflitti hanno conosciuto i più alti livelli di acutezza sono stati quelli in cui gli scontri con la polizia sono stati più violenti e controversi». Così, con l'aumentare dei poteri della polizia e della sua capacità di uccidere, in particolare nel corso delle operazioni di ordine pubblico, caratterizzate dall'impiego di unità d'intervento speciali, fornite di equipaggiamento di tipo militare, «gli incidenti discutibili si sono moltiplicati».

La stessa avversione per l'impiego di militari, intesi come strettamente appartenenti alle Forze armate, è peraltro condivisa anche da autori di cultura francofona, che prevede ed accetta l'impiego di reparti a status civile e militare organizzati alla bisogna. Monjardet, sotto lo pseudonimo di Demonque, scrive che i poliziotti francesi conservano «il loro attaccamento allo status di *funzionari civili* e la loro energica opposizione a tutti i tentativi periodicamente messi in atto per militarizzare il corpo: i poliziotti non hanno, a grande maggioranza, una vocazione da pretoriani». Per Brodeur «il mantenimento dell'ordine pubblico da parte dei militari risale molto più indietro nel tempo e continua a imperversare nei paesi non democratici»; secondo L'Heuillet «l'ordine civile e l'ordine militare non si confondono».

In tutta Europa, la volontà della polizia di essere distinta dai militari già esteriormente era presente anche in Robert Peel che, all'inizio del 1800, stabilì che i nuovi poliziotti civili fossero dotati di un'uniforme blu per distinguersi dai soldati, vestiti con le tradizionali uniformi kaki. Peel diede peraltro prova di notevole ecletticità, visto che, nello stesso tempo in cui delineava per l'Inghilterra il modello appena ricordato, predisponeva per la vicina realtà irlandese - considerata piuttosto una colonia - una polizia con caratteristiche del tutto diverse. Così la *Ric, Royal Irish Constabulary*, privilegiava i metodi di lavoro della polizia a cavallo, era armata, strutturata e addestrata militarmente, viveva accasermata e si presentava più come forza di contrapposizione che di collaborazione rispetto alla popolazione. I metodi alternati della polizia inglese - *community policing* in patria e *blad policing* nelle colonie - furono ben conosciuti anche dagli Italiani di Trieste, che nel novembre 1953 ebbero sei cittadini uccisi da quelle forze di polizia. L'opera fu completata ventidue anni dopo dal trattato di Osimo, che impiegò invece la diplomazia italiana.

Storicamente, si può ricordare che il primo episodio di impiego cruento delle forze armate in ordine pubblico nel nostro Paese "unito" viene fatto risalire alla repressione delle proteste operaie del 6 agosto 1863 all'opificio di Pietrarsa (Napoli) con il risultato di 4 morti e numerosi feriti, tutti dimostranti. Ottant'anni dopo, in pieno armistizio, il 18 ottobre 1944, a Palermo, l'intervento di reparti dell'esercito in ordine pubblico contro uno sciopero di dipendenti comunali causò 24 morti e numerosi feriti. A guerra conclusa - nel periodo ottobre 1949-gennaio 1950 - gli interventi delle Forze di polizia contro l'occupazione delle terre al sud e uno sciopero generale al nord causarono 13 morti e 45 feriti (della Porta e Reiter). Nei decenni successivi, anche se limitato alle Forze di polizia - peraltro ancora tutte a status militare e prive di un addestramento specifico - l'intervento in o.p. vide un frequente impiego, ancorché individuale, di armi da fuoco, con numerose vittime fra i dimostranti, non sempre "estremisti facinorosi".

Bittner considera un buon poliziotto quello che svolge bene i suoi compiti evitando, per quanto possibile, il ricorso alla forza. Peraltro, se il ruolo della polizia è quello di intervenire nelle situazioni in cui è necessario l'uso della forza, ne consegue che i disordini civili collettivi - sommosse, manifestazioni violente, movimenti di folle - costituiscono il terreno elettivo degli interventi della polizia. Lo stesso autore giudica peraltro l'essenza del mandato della polizia del tutto incompatibile con ogni atteggiamento di tipo militare; riferendosi alla realtà anglosassone rileva come, a suo avviso, una struttura come quella delle *CRS* francesi sarebbe impensabile. «Per le nostre forze di polizia, seguire un modello di tipo militare riporta a creare le condizioni di un insuccesso. Ciò finisce solo a porre ostacoli allo sviluppo di un sistema di polizia professionale». È peraltro interessante osservare

come un “pudico” modello civile all’inglese non sia in grado di evitare incidenti ed errori nel corso della gestione delle manifestazioni di piazza.

Con Bittner concorda il francese Lépine, secondo il quale «i modi di procedere dell’esercito e della polizia sono diversi. Non devo impiegare la forza che come estrema *ratio*, ancor meno ricorrere alla violenza, mentre voi è da lì che cominciate». Per Saracini, «il soldato non deve fare il poliziotto e il poliziotto non deve fare il soldato. E se il carabiniere è quasi un agente di polizia, non può dirsi che lo sia completo, altrimenti non si avvertirebbe la necessità di un altro corpo di polizia, mentre il carabiniere è un completo soldato». L’Heuillet scrive che «l’ordine civile e l’ordine militare non si confondono», e Brodeur considera che «il mantenimento dell’ordine pubblico da parte dei militari risale, da parte sua, molto più indietro nel tempo e continua a imperversare nei paesi non democratici».

Monjardet scrive che «i *CRS*, creati nel 1944 e riformati successivamente a più riprese, sono l’ultimo risultato di una politica tendente a togliere all’esercito le grandi operazioni di ordine pubblico che questo assicurava fino all’inizio del ventesimo secolo». Tutte queste posizioni furono formalizzate recentemente: il punto 13 della Raccomandazione Rec (2001) 10 del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa evidenzia (Aa.Vv. 2002) che «la polizia, nell’esercizio delle sue funzioni nella società civile, deve essere sottoposta alla responsabilità delle autorità civili. [...] Un’organizzazione di polizia sottoposta all’autorità civile coltiva molto meglio una professionalità adatta alla società civile».

Come ho ricordato (Carrer 2006) già il fatto che l’impiego di reparti militari in ordine pubblico venga considerato normale in taluni paesi, altrettanto normale in altri, purché sotto la responsabilità e agli ordini di funzionari di polizia civili, e del tutto inaccettabile, quando non formalmente vietato, in altri ancora, rappresenta una conferma dell’esistenza di significative diversità. Inoltre, nel panorama internazionale, l’ordine pubblico può essere di totale competenza delle forze di polizia dallo Stato, può avvenire in fattivo concorso fra forze di polizia a differente competenza, o può essere garantito da forze di polizia a competenza esclusivamente locale (contee, province, municipi). A L’Aia, ad esempio, l’ordine pubblico è solitamente compito della polizia, e, «se si tratta di un atto di vandalismo individuale, l’intervento è lasciato a una semplice pattuglia di polizia, mentre in caso di perturbazioni o violenze di gruppo, viene organizzata una colonna di *ME, Mobiele Fenheind*» (Durieux). Questi reparti estemporanei sono composti da personale (uomini e donne) delle polizie locali, che solitamente svolgono la loro attività in un commissariato, ma che hanno ricevuto un addestramento particolare e che, per l’occasione, sono dotati di attrezzatura specifica: scudo, protezioni, sfollagente e artifizi lacrimogeni. È anche possibile l’impiego di agenti a cavallo. Infine, i reparti impegnati in ordine pubblico possono essere deputati esclusivamente a questo servizio, e, conseguente-

mente, essere dotati di una particolare organizzazione e specifiche attrezzature, ricevere una particolare formazione, oppure, con un livello di addestramento anche eterogeneo, provenire temporaneamente da commissariati e uffici locali ed essere impiegati in rapporto alle necessità del momento. Per finire, si può aggiungere che in molti casi - a differenza dei colleghi impegnati nelle attività di polizia criminale che si interfacciano necessariamente con delinquenti e presunti tali e di quelli delle strutture di intelligence impegnati soprattutto con settori politici - il personale dei reparti costantemente impiegati in ordine pubblico è quello che più frequentemente ha una visione sociale della società a causa dei continui contatti con normali cittadini impegnati in attività rivendicative e di protesta.

1.2. Il modificarsi della protesta

Secondo Fillieulle e Jobard, «quali siano le violenze recenti nelle manifestazioni di giovani, commercianti o agricoltori, è innegabile, anche se difficilmente misurabile, che le manifestazioni sono meno violente di un secolo e mezzo fa. Ciò si collega ai reciproci meccanismi di “apprendimento di forme legittime della protesta e di professionalizzazione della repressione”, due processi che si accompagnano a disposizioni giuridiche finalizzate a inquadrare l’una e l’altra». Così, «i fattori strutturali (i gruppi presenti, le loro opportunità politiche, il diritto a manifestare, la loro legittimità agli occhi dell’opinione pubblica) si mescolano ai fattori culturali (il posto della violenza nelle rappresentazioni e nelle modalità d’organizzazione delle forze dei manifestanti e della polizia, il grado di tolleranza pubblica ai danneggiamenti), ai fattori contestuali, ai fattori congiunturali e morfologici (quelli che si riferiscono allo svolgimento concreto dell’avvenimento - che rende giustizia all’adagio di polizia secondo cui il miglior strumento contro una manifestazione violenta sarà sempre un buon scroscio di pioggia)». Gli autori ritengono che da quest’intreccio di configurazioni situazionali sia possibile valutare con buona approssimazione le probabilità di utilizzo della violenza nel corso di una manifestazione. Dall’esame di una serie di rapporti delle CRS su manifestazioni svoltesi in Francia, Fillieulle sottolinea la necessità di considerare «l’eterogeneità dei gruppi evitando di parlare di “forze dell’ordine” o di “manifestanti” come entità unitarie, considerando che è proprio l’eterogeneità che può essere all’origine dei comportamenti violenti. Da parte dei manifestanti, le divergenze sugli obiettivi, le differenze di mezzi utilizzati e talvolta della cultura politica fanno sì che raramente i manifestanti marcino come un sol uomo». Dall’altra parte, «alla “dispersione” del personale corrisponde, in una certa misura, la differenza delle forze dell’ordine impegnate sul campo; una differenza che si vedrà possa avere effetti da non sottovalutare nello scatenarsi delle violenze».

È opinione di Berlioz (1997) che «attualmente possiamo osservare che le manifestazioni tradizionali, ritualizzate, sono infestate da due tipi di manifestanti: alcuni attori molto politicizzati che seguono uno schema ben chiaro e hanno l'obiettivo di far degenerare le manifestazioni stesse. [...] Nell'ambito delle manifestazioni tradizionali, si registra la presenza di elementi "incontrollati", che non sono motivati da un disegno politico ma da un desiderio di appropriazione, di recupero e di saccheggio in quanto rifiutano completamente la società e ne sono completamente emarginati. Al contrario, quelli politicizzati sono ben all'interno del sistema».

Anche in considerazione delle tecniche utilizzate - dalla mediazione e dalla collaborazione con gli organizzatori, alla prevenzione per mezzo dell'*intelligence*, all'impiego delle tecnologie (telecamere, minicamere etc.) che permettono l'identificazione di parte dei responsabili degli scontri - chi cerca visibilità trova nello scontro fisico la sola occasione in cui può tenere in scacco le Forze di polizia al prezzo di una ipotetica e innocua riprovazione futura. In questa situazione è stato giocoforza da parte delle polizie di tutto il mondo rivedere costantemente le tattiche d'impiego e rivisitare armamento ed equipaggiamento del proprio personale.

In Germania, «la riorganizzazione di "polizie accasermate" (*BGS, Bundesgrenzschutz*), il loro equipaggiamento, e l'introduzione di nuove tattiche per l'ordine pubblico sono specificamente legate a un nuovo orientamento rispetto ai principi tradizionali di organizzazioni militari» (Funk). La volontà di ridurre al massimo l'impiego di armi da fuoco portò ad introdurre l'impiego di strumenti passivi quali i caschi e gli scudi, per resistere agli attacchi dei manifestanti e superare l'alternativa, che aveva caratterizzato il periodo fra le due guerre mondiali, fra ritirarsi o minacciare di aprire il fuoco.

Malgrado le posizioni teoriche precedentemente ricordate, peraltro espresse soprattutto da esperti del settore e non da poliziotti, anche nel Regno Unito hanno ritenuto di seguire l'esempio continentale. Jefferson sottolinea come, a seguito di raccomandazioni sempre più pressanti dell'*Home Office*, si è arrivati alla creazione di reparti speciali, addestrati ed equipaggiati per essere impiegati in attività di ordine pubblico. Pur senza dipendere dal governo centrale come le *CRS* francesi, queste unità - *SPG, Special Patrol Groups; TSG, Tactical Support Groups; PSU, Police Support Units* - ne riflettono la mentalità e le modalità d'intervento. «Create progressivamente a partire dalla metà degli anni 60, le unità specificamente addestrate e impiegate per una concezione para-militare dell'azione, vengono considerate le soluzioni al problema poste da un approccio tradizionale, mancante, a detta di alcuni, di una professionalità disciplinata». Lo stesso autore valuta peraltro che «questa "soluzione" è diventata un fattore aggravante del problema, non solo perché ignora la questione del controllo della cultura di polizia, ma anche perché chiude gli occhi sugli *effetti amplificanti* del-

la azione dei reparti militarizzati e sul fatto che questa rende gli scontri violenti non meno, ma più probabili. [...] L'approccio "militare", preoccupato di prevedere ogni eventualità, si impegna a preparare il personale al peggio. L'abbigliamento speciale e l'equipaggiamento particolare, oltre che le modalità operative, danno agli agenti il senso di essere *fisicamente* preparati al peggio. Agli occhi dei manifestanti, quest'aspetto fisico dei poliziotti rischia di indicare che si aspettano disordini e assume il significato di una provocazione».

Ancora a proposito del Regno Unito Waddington (1997) considera che, «dopo gli anni 60, si assiste all'abbandono delle tradizioni stabilite durante la prima metà del ventesimo secolo, in particolar modo nell'ambito delle relazioni industriali. L'immagine del poliziotto conciliante, che ferma le autovetture all'entrata delle fabbriche occupate per dissuadere gli automobilisti dal forzare i blocchi è stata sostituita, almeno nella percezione dei cittadini, dalle unità anti-sommossa infagottate negli equipaggiamenti di protezione, con caschi muniti di visiera, armati di scudi che affrontano i picchetti degli scioperanti». Questa sorta di "inversione" nello stile di gestione dell'ordine pubblico da parte delle forze di polizia verso modelli "paramilitari" ha suscitato la discussione di molti esperti. L'esperienza britannica dimostra che la tendenza verso la pacificazione della gestione dell'ordine pubblico è reversibile, così come che esistono nello stesso tempo tendenze contraddittorie.

Ecco quindi che nel corso degli anni l'equipaggiamento e le modalità di impiego si modificano cercando di adeguarsi ai problemi emergenti e ai nuovi comportamenti della controparte più violenta. Ricompaiono gli idranti, in talune realtà aboliti perché considerati politicamente poco corretti, si migliorano le protezioni individuali per il personale, si inseriscono nell'organico tiratori scelti di reparto, valutati necessari per rispondere al fuoco dei cecchini che sempre più frequentemente accolgono poliziotti e gendarmi che devono operare nelle *banlieue* francesi. A proposito degli idranti, il loro primo impiego sembra risalire, secondo Berlière e Lévy, al febbraio 1906, nelle cittadine francesi di Sainte-Clotilde e di Saint-Pierre-du-Gros-Cailou, forniti dai pompieri dell'epoca.

Come già detto, al di là dei sofismi di alcuni tecnici e politici, nei paesi in cui esistono polizie a status militare l'ordine pubblico viene svolto indifferentemente da reparti civili e militari in maniera sostanzialmente simile e corretta, e la militarità e quanto ne consegue in termini di organizzazione e addestramento non rischiano di far rimpiangere una gestione solo civile della protesta calma e autorizzata.

Come si può ben comprendere - e gli episodi negativi si rifanno sempre a deficit a questo riguardo - l'intervento in ordine pubblico richiede di essere svolto con modalità collettive, in modo da inquadrare, controllare, omogeneizzare e tutelare il comportamento dei singoli all'interno di reparti so-

lidi e addestrati. Ciò spiega la necessità di reparti inquadrati e particolarmente preparati. Monjardet (1996) sottolineava che «la professionalità relativa alla gestione dell'ordine pubblico si può definire con i due seguenti parametri: a situazioni e missioni ugualmente delicate, gli errori commessi in ordine pubblico sono in numero e gravità indirettamente proporzionale alla specializzazione delle unità impiegate; a specializzazione identica, le sbavature sono inversamente proporzionali in numero e gravità alla competenza professionale dei dirigenti». Fra gli errori più frequenti indicava «la volontà politica non di ristabilire l'ordine, ma di punire i manifestanti e/o di acquisire un profitto politico dello spettacolo, altamente mediatizzato, dei disordini; gli errori tecnici di comando; l'impiego di reparti impreparati. Infine, è necessario ricordare che qualsiasi manifestazione rappresenta una dinamica sociale complessa che rischia sempre di sfuggire a ciascuno e all'insieme dei suoi attori, così che l'idea che possa esistere un dispositivo ideale di gestione dell'ordine pubblico, suscettibile di garantire in ogni circostanza lo svolgimento pacifico di ogni manifestazione è un'utopia». Se questi concetti fossero sempre stati presenti nella preparazione nella gestione dell'ordine pubblico, molte manifestazioni non sarebbero state gestite con i risultati che tutti ricordano. A questo proposito Waddington (1994) ha scritto che la polizia distingue in genere tra manifestanti 'buoni' e 'cattivi' a partire dalla sua concezione di una protesta legittima e anche dalle aspettative relative al comportamento dei manifestanti stessi.

Se diverse sono le modalità di gestione dell'ordine pubblico, pur nella sempre maggior tendenza a impiegare mentalità e organizzazioni di tipo "militare" - anche, come ricordato, a causa del mutato atteggiamento di gran parte dei manifestanti - tutti concordano nel riconoscere l'estrema difficoltà di lavorare in questo settore e la divergenza delle sue caratteristiche rispetto a quanto si cerca di mettere in atto in tema di collaborazione con le comunità locali. A questo proposito è di fondamentale importanza teorizzare tecniche d'intervento che consentano forme di dialogo e di collaborazione con la gran parte dei manifestanti - finché si media non ci si scontra - disponendo peraltro di strumenti e di addestramento che permettano di contrastare con successo quelle minoranze refrattarie a ogni collaborazione, quando non francamente delinquenti, di cui, a breve, è difficile pensare la scomparsa. In quest'ottica costruttiva, sarà importante, sull'esempio delle CRS francesi, utilizzare esclusivamente personale non solo specificamente addestrato, ma anche impiegato solo in attività di ordine pubblico. Per quanto possibile, i CRS non intervengono laddove risiedono proprio per mantenere un certo distacco con i manifestanti e non interferire di fatto con le attività di prossimità e di polizia comunitaria messe in atto con la popolazione.

In tema di formazione e addestramento, sempre sull'esempio francese, si ricorda come siano previsti momenti in comune con gli altri attori dello