

---

**Premessa**

*La Relazione annuale al Parlamento sullo stato dell'ordine e sicurezza pubblica, costituisce ormai non solo l'adempimento del precetto contenuto nell'art. 113 della legge 1° aprile 1981, ma si propone anche come tradizionale appuntamento per divulgare - nella maniera più ampia e compiuta sul piano della comunicazione - i progetti e le strategie di intervento attuate, nel campo della sicurezza, per la prevenzione e la repressione dei reati e, più in generale, sulle predisposizioni organizzative intese a raccordare sistematicamente l'apparato sicurezza alle istanze del Paese.*

*Istanze che nel 2002, ed in particolare dopo i noti attentati terroristici dell'11 settembre negli Stati Uniti d'America, hanno profondamente improntato lo scenario complessivo, già ampiamente segnato - nel recente passato - dalla crescita della percezione dell'insicurezza, connotandolo di nuove apprensioni per le minacce che insidiano il pieno godimento dei diritti e delle libertà fondamentali.*

*Ed è in tale contesto che si rende indispensabile, da parte di coloro che sono deputati istituzionalmente a garantire l'ordine e la sicurezza pubblica, un ulteriore impegno, mirato e costante, in termini di risorse umane, mezzi e qualificazione professionale, finalizzato a consolidare la trasparenza del rapporto fra Stato e cittadini, migliorare la circolazione delle informazioni sul territorio, utilizzando al meglio gli strumenti informatici di cui dispone la Pubblica Amministrazione ed infine, rafforzare la fiducia del cittadino nei confronti delle forze dell'ordine.*

*La presente Relazione al Parlamento intende costituire, pertanto, lo strumento più idoneo per trasmettere una corretta e completa informazione alla pubblica opinione, favorirne un più meditato approccio ai problemi della sicurezza nel suo complesso, diffondendone i parametri non solo e non tanto sotto il profilo degli eventi, quanto e soprattutto, sul piano della conoscenza dell'impianto strutturale e dei principi funzionali cui si uniformano le Istituzioni impegnate, a vario titolo, a promuovere il benessere individuale e di gruppo.*

*Nella prima parte del Volume I della Relazione vengono evidenziate, mediante un quadro di carattere generale, le principali iniziative e le strategie poste in essere durante l'anno in esame, intese alla prevenzione ed al contrasto di fenomeni complessi ed articolati quali la criminalità organizzata ed il terrorismo interno ed internazionale, i traffici illegali, ed ogni altra azione volta a reprimere le forme più diffuse di reati.*

*Nella seconda parte del Volume I vengono, quindi, analizzate nel dettaglio le attività di prevenzione e di contrasto da parte delle singole Forze di polizia, ognuna nel proprio ambito specifico di competenza.*

*Il Volume II è invece dedicato alla situazione della criminalità, sia generale che organizzata, nelle singole Regioni e capoluoghi di provincia, ed evidenzia, mediante l'ausilio di grafici, tabelle esplicative e dati statistici, gli avvenimenti e le operazioni di maggior rilievo che si sono verificati durante l'anno 2002.*

*Dall'analisi — la relazione raccoglie i contributi di tutte le competenti strutture del Dipartimento della Pubblica Sicurezza e di ciascuna Forza di Polizia — emerge che, nell'anno 2002 l'attività congiunta delle forze dell'ordine ha rimodulato gli "standards di sicurezza", mediante l'elaborazione di nuove strategie d'intervento rese possibili con una pianificazione comune e coordinata degli obiettivi da perseguire.*

*Fra queste, l'elaborazione di nuovi modelli operativi è stata messa in atto attraverso un rinnovato impianto concettuale del controllo coordinato e capillare del territorio per la prevenzione ed il contrasto della piccola e grande criminalità, sostenuto dall'armonico avvio del modulo "di prossimità" nelle aree urbane.*

*Se, tuttavia, le iniziative ed i progetti ancora in corso di attuazione hanno dato indubbiamente i primi riscontri positivi, esaltando la "filosofia del coordinamento", la strada da percorrere è ancora lunga e richiede un impegno costante e congiunto, anche per consentire al Paese di proporsi in modo sempre più incisivo ed autorevole nei fori internazionali presso cui, con accresciuta frequenza, si sviluppa e si struttura il dibattito sulla sicurezza, intesa quale bene collettivo fondamentale ed irrinunciabile.*

## PARTE PRIMA

Lo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica  
nel territorio nazionale

## ORDINE PUBBLICO

---

### **Ordine pubblico**

Durante il 2002 le Forze di Polizia hanno sviluppato attenta e costante azione per la tutela dell'**ordine pubblico**, in un quadro nazionale ancora caratterizzato da problematiche socio - occupazionali e da tensioni di diversa origine e denso di importanti avvenimenti anche di livello internazionale, che hanno richiesto eccezionali misure di prevenzione e vigilanza.

Nel menzionato contesto, è risultata particolarmente delicata la situazione riferita al tema dell'occupazione, che è stato all'origine di numerose manifestazioni di piazza, specie nel Mezzogiorno, dove più accentuata è stata la carenza di posti di lavoro e più frequenti le crisi aziendali.

I segnali di più diffuso malessere sono stati registrati nella provincia di Napoli, dove i numerosi sodalizi di disoccupati hanno svolto un'intensa attività contestativa, estrinsecatasi in iniziative di protesta, anche estemporanee, nel corso delle quali si sono verificati blocchi alla circolazione, atti vandalici, nonché occupazioni e danneggiamenti di beni pubblici.

Tra le controversie di maggiore spessore va sicuramente menzionata la vertenza connessa alla crisi del gruppo "FIAT/Auto", che ha interessato migliaia di lavoratori impiegati nei processi produttivi di vari stabilimenti, sfociata in pubbliche manifestazioni ed in ripetute interruzioni della circolazione stradale e ferroviaria.

Da segnalare, inoltre, le tensioni connesse alla crisi del settore agricolo determinata tra l'altro, dal prolungarsi della siccità, che hanno dato luogo, in alcune province del meridione, ad iniziative di piazza anche con blocchi della viabilità.

Numerose manifestazioni sono state attuate contro la politica economica e sociale del Governo, in particolare, nei confronti della modifica all'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori, della Legge "Bossi-Fini" sull'immigrazione e delle modifiche ad alcune norme del Codice di Procedura Penale.

Complessivamente, nel decorso anno si sono tenute in ambito nazionale circa **4.000** manifestazioni di spiccato interesse per l'ordine pubblico; di queste oltre **1.100** su temi politici, circa **1.750** a carattere

sindacale - occupazionale, **170** studentesche, **170** sulla problematica dell'immigrazione, **230** a tutela dell'ambiente e le restanti su tematiche varie.

Per il controllo di tali manifestazioni, che non di rado hanno registrato elevatissima partecipazione, con spostamenti di dimostranti verso i capoluoghi regionali o la Capitale, sono stati di volta in volta pianificati dispositivi di ordine pubblico che hanno comportato la mobilitazione di ingenti aliquote di Forze dell'Ordine.

In linea generale, le dimostrazioni si sono svolte in assenza di turbative e di incidenti di rilievo e gli occasionali interventi delle Forze di Polizia sono stati sempre improntati alla massima prudenza ed equilibrio, con lo scopo primario di interrompere situazioni illegali o di evitare più gravi riflessi negativi per l'ordine pubblico.

In ambito nazionale nelle predette circostanze, **32** persone sono state arrestate e **586** denunciate in stato di libertà, mentre **92** operatori della Polizia di Stato, **11** Carabinieri, **12** Vigili Urbani e **88** civili hanno riportato lesioni. Inoltre, si sono registrati **125** episodi di interruzione della circolazione ferroviaria e **122** blocchi alla viabilità stradale.

Dall'esame della rilevazione emerge che il **65%** delle interruzioni alla viabilità in genere è avvenuto in province del meridione, mentre nel solo capoluogo Campano ben **18** sono stati i casi di blocco ferroviario e **33** quelli di interruzione della circolazione stradale.

Tra le iniziative di maggior rilievo per l'ordine pubblico, per le correlate, complesse predisposizioni operative, si rammentano:

- Roma - 19 gennaio - Manifestazione nazionale con corteo indetta dal partito della Rifondazione Comunista "per i diritti degli immigrati" e contro la "legge Bossi Fini", con la partecipazione di oltre 20.000 persone;
- Roma - 23 marzo - Manifestazione nazionale ad iniziativa della CGIL sul tema della modifica dell'art.18 dello statuto dei lavoratori, articolata in 6 cortei con oltre 700.000 intervenuti;
- 16 aprile - Sciopero generale proclamato dai sindacati confederali contro la modifica dell'art.18 dello statuto dei lavoratori, nell'ambito del quale sono svolte manifestazioni in molte città;

- Roma - 16 giugno - Cerimonia di canonizzazione di Padre Pio, alla quale hanno assistito circa 250.000 pellegrini; contestuali manifestazioni si sono svolte in San Giovanni Rotondo (FG) con la presenza di oltre 50.000 fedeli e in Pietrelcina (BN) cui hanno partecipato circa 25.000 persone;
- Genova - 19-21 luglio - Manifestazioni, articolate in mostre, concerti e convegni sui temi della globalizzazione, promosse dal Forum Sociale Genovese, dalla Rete Lilliput e dal Comitato Piazza Carlo Giuliani, nell'anniversario degli eventi verificatisi durante il Vertice G8 del 2001;
- Roma - 14 settembre - Manifestazione nazionale organizzata dai movimenti dei c.d. "autoconvocati - girotondisti", sul tema della giustizia, con la partecipazione di circa 180.000 persone;
- Treviso - 15 settembre - Manifestazione denominata "Humanity Day", organizzata dal locale "Comitato 21 Marzo", con l'adesione di aderenti ai centri sociali provenienti anche da altre regioni, in segno di protesta contro la legge "Bossi - Fini" sull'immigrazione;
- Roma - 28 settembre - Manifestazione nazionale organizzata da Rifondazione Comunista sul tema " Un autunno di lotte ";
- Roma - 6/7 ottobre - Cerimonia in piazza S. Pietro per la canonizzazione del Beato Jose Maria Escrivà, con afflusso di circa 230.000 fedeli.

Altro tema con connotazioni incidenti sull'ordine pubblico è stato quello dell'**immigrazione clandestina**, che ha richiesto complessi interventi delle Forze di Polizia per fronteggiare le ripetute emergenze, intensificare il controllo del territorio, assicurare i servizi di sorveglianza alle varie strutture approntate per ospitare gli stranieri in attesa di espulsione e, infine, provvedere all'accompagnamento dei clandestini per il rimpatrio.

Non minore impegno hanno comportato, per i connessi profili di sicurezza, i congressi, i convegni e le iniziative dei Partiti e Movimenti Politici e, in special modo, le manifestazioni di propaganda inerenti alle numerose **consultazioni elettorali** svoltesi nel corso dell'anno.

Se ne indicano le principali:

- Elezioni Amministrative del 19/05/2002 in 3 Comuni della Valle d'Aosta ed in 4 Comuni della provincia di Trento;

- Elezioni Provinciali del 26/05/2002 in 10 capoluoghi ed elezioni comunali in circa 960 Comuni, con turno di ballottaggio effettuato il successivo 9 giugno;
- Referendum del 29/09/2002 in Friuli Venezia Giulia confermativo di una legge regionale;
- Referendum del 06/10/2002 in Veneto per l'abrogazione di una legge regionale;
- Elezione suppletiva del Senato della Repubblica del 27/10/2002 nel collegio uninominale nr. 10 della Regione Toscana;
- Referendum comunale del 06/10/2002 a Bolzano, per il ripristino della denominazione "Piazza della Vittoria" in luogo di "Piazza della Pace".

Vanno altresì ricordate le proteste legate all'uso delle discariche e all'apertura di nuovi siti di **deposito e smaltimento dei rifiuti**, come pure la prolungata agitazione della popolazione studentesca, avverso i progetti di **ristrutturazione della scuola**, culminata in episodi di occupazione e autogestione di istituti.

Infine, non sono mancate le tensioni negli ambienti dei **movimenti antagonisti**, con ripetute iniziative dei centri sociali volte a rivendicare maggiori spazi da autogestire e frequenti tentativi di inserimento nelle manifestazioni di piazza.

Durante l'anno, si sono svolti nel nostro Paese circa **230** incontri, conferenze e convegni, che talvolta hanno richiesto predisposizioni di elevato impegno, in ragione della loro particolare importanza, della concentrazione di un cospicuo numero di personalità a rischio e dell'allarme connesso alla situazione di **crisi internazionale**, con uno sforzo organizzativo invero notevole, inteso a fornire il supporto più completo alle Autorità Provinciali di P.S..

Al riguardo, si segnalano:

- Palermo - 10/11 aprile - Conferenza internazionale sull'"E-Government per lo sviluppo", organizzata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in collaborazione con l'Organizzazione delle Nazioni Unite;
- Roma - 28 maggio - Vertice NATO - Russia per l'ingresso ufficiale della Federazione Russa nel Patto Atlantico, con la partecipazione di Capi di Stato e di Governo, dei Ministri degli

- Esteri e di circa 250 delegati dei 19 Paesi della NATO, nonché del Segretario Generale Lord Robertson;
- Roma - 10-13 giugno "Vertice Mondiale per l'alimentazione: 5 anni dopo" organizzato dalla FAO, con la presenza numerosi Capi di Stato e di Governo e di circa 200 Delegazioni in rappresentanza di Governi e di Organismi Intergovernativi;
  - Palermo - 1-3 settembre - XVII Incontro internazionale per la Pace, organizzato dalla Comunità di S.Egidio di Roma in collaborazione con l'Arcidiocesi di Palermo, con la partecipazione dei principali rappresentanti delle varie religioni;
  - Firenze - 6/10 novembre - Social Forum Europeo, sui temi della guerra, della globalizzazione e del neo liberismo. Alla manifestazione tenutasi nella giornata conclusiva hanno partecipato circa 450.000 persone.

La situazione internazionale determinatasi dopo gli attentati terroristici compiuti negli USA nel 2001, sulla quale hanno ulteriormente inciso le **operazioni militari in Afghanistan**, la **crisi USA/Iraq** ed il **conflitto israelo-palestinese**, ha richiesto un sensibile incremento delle attività di prevenzione generale, vigilanza e sicurezza degli obiettivi ritenuti a rischio. In proposito, nel corso del 2002 sono state diramate numerose circolari di allertamento alle Autorità Provinciali di P.S., delle quali 80 concernenti la protezione di obiettivi ed interessi statunitensi, israeliani e di altri Paesi particolarmente esposti per le segnalate situazioni di crisi.

Attualmente, nei confronti di circa **370** obiettivi viene assicurato un dispositivo di vigilanza in forma fissa, con un impiego di oltre **3.200** unità delle Forze di Polizia, mentre ad altri circa **5.500** viene assicurata una vigilanza generica o dinamica dedicata.

A fronte della persistente minaccia terroristica, è proseguito il concorso dei militari delle Forze Armate, ex art. 18 L. 128/2001, nei servizi di vigilanza agli obiettivi sensibili (cosiddetta **operazione Domino**).

Particolare attenzione è stata posta anche alle misure di vigilanza a sedi di partito, movimenti politici e sindacati, nonché per la protezione delle agenzie di lavoro interinale, diramando numerose e specifiche circolari alle Autorità Provinciali di P.S..



Nell'arco dell'anno si sono registrati:  
**127** episodi ai danni di sedi di partito;  
**40** episodi ai danni di sedi sindacali;  
**20** episodi ai danni di agenzie di lavoro interinale,  
ai quali vanno aggiunti numerosi **danneggiamenti** e atti vandalici  
contro esercizi commerciali di **società multinazionali**, **impianti  
ripetitori** ed infrastrutture per la **telefonia mobile**, sedi di **uffici  
pubblici** ed altre strutture:

Durante il 2002 sono giunte in Italia circa **700** personalità  
straniere, tra cui **55** Capi di Stato, **37** Capi di Governo ed **86** Ministri  
degli Affari Esteri. In tali occasioni sono state diramate specifiche  
direttive per la predisposizione delle misure finalizzate a garantire la  
tutela degli ospiti ed il regolare svolgimento delle visite.

Per il complesso delle esigenze di ordine e sicurezza pubblica  
segnalate dalle Autorità Provinciali di P.S., nel corso dell'anno è stata  
disposta la movimentazione delle seguenti aliquote di rinforzi:

- nr. **573.000** Polizia di stato;
- nr. **424.329** Carabinieri;
- nr. **59.745** Guardia di Finanza.

Nel corso del 2002, è stata ulteriormente intensificata l'attività di  
monitoraggio e analisi della problematica connessa agli episodi di  
violenza registrati in occasione delle **manifestazioni sportive**, al fine  
di elaborare nuove strategie di contrasto del fenomeno idonee a  
garantire il regolare svolgimento dell'evento sportivo.

In tale ottica, anche in considerazione della Decisione del  
Consiglio dell'Unione Europea "ENFOPOL 55" che ha stabilito la  
creazione, in ciascuno Stato membro dell'UE di un "Punto Nazionale  
di Informazione sul calcio" avente carattere di polizia, in data 30  
aprile 2002 il Capo della Polizia ha formalmente comunicato al  
Segretariato Generale del Consiglio dell'Unione Europea, la  
costituzione del "Centro Nazionale di Informazione sulle  
Manifestazioni Sportive".

In particolare, il C.N.I.M.S., dove peraltro confluiscono tutte le  
informazioni raccolte ed analizzate nell'ambito dell'Osservatorio  
Nazionale sulle Manifestazioni Sportive, ha svolto a livello nazionale  
le seguenti attività:

- emanazione di direttive di carattere generale in materia di ordine e sicurezza pubblica in occasione di manifestazioni sportive;
- emanazione, settimanale, di direttive sul grado di rischio degli incontri di calcio;
- allestimento e gestione del database nazionale sugli episodi di violenza nelle manifestazioni sportive attraverso la raccolta e l'analisi dei dati provenienti dalle strutture di Polizia territoriali e dagli organi della giustizia sportiva;
- elaborazione di studi ed analisi statistiche relative all'attività di polizia nello sport;

L'attività dell'Ufficio Ordine Pubblico, sviluppata attraverso l'opera del C.N.I.M.S., e le sinergie operative espresse dalle varie componenti dell'Osservatorio Nazionale sulle Manifestazioni Sportive hanno permesso di raggiungere, a conclusione della stagione calcistica di serie A 2001/02, importanti e significativi risultati nell'ambito del contrasto ai fenomeni della violenza in occasione di incontri di calcio.

Si è registrato infatti, come ampiamente descritto nel I° Rapporto Annuale dell'Osservatorio Nazionale sulle Manifestazioni Sportive, il decremento sostanziale del numero degli incidenti (**-28%** rispetto alla stagione precedente) e dei feriti (**-34%**) in occasione delle manifestazioni sportive, nonché un considerevole abbattimento dei costi sostenuti per il personale delle Forze di Polizia impegnato per giornata di campionato (**-6,3%**), e dell'entità dei danni subiti dalle Ferrovie dello Stato (**-72%**) e dalla Soc. Autogrill (**-80%**) in occasione delle trasferte dei tifosi.

L'attività investigativa delle Forze di Polizia, finalizzata in primo luogo ad identificare gli autori di episodi di disordini o violenza, ha portato all'incremento, sia pure non particolarmente significativo, del numero di soggetti arrestati in flagranza di reato (**+ 8%**) e delle persone denunciate all'Autorità Giudiziaria (**+ 5%**).

Maggiore significato ha assunto, nell'ambito delle attività di polizia volte a prevenire i fenomeni di violenza, l'applicazione decisa da parte dei Questori della sanzione amministrativa del divieto di accesso agli stadi (**+ 124%**), per coloro che si sono resi responsabili di reati in ambito sportivo, ha contribuito significativamente alla riduzione del numero di incidenti verificatisi nel corso del corrente campionato.

A livello internazionale il C.N.I.M.S. ha provveduto a:

- assicurare ed agevolare la cooperazione internazionale di polizia e lo scambio di informazioni in occasione di eventi sportivi internazionali, anche con altre autorità straniere, conformemente alla ripartizione delle competenze vigenti nel rispettivo stato membro, in materia di ordine e sicurezza pubblica;
- fornire, su richiesta dei competenti organi nazionali ed internazionali, analisi dei rischi relativi alle squadre di club e formazioni nazionali nonché sulla situazione generale dell'ordine pubblico in ambito sportivo;
- organizzare e partecipare con i propri dirigenti a seminari, convegni e gruppi di lavoro organizzati dagli Organismi Internazionali sul tema del contrasto alla violenza nello sport.

Proprio nell'ambito dell'attività di Cooperazione internazionale di Polizia, già dai primi mesi dell'anno, su specifica richiesta delle Autorità giapponesi, sono stati attivati mirati contatti sia con i rappresentanti dell'Ambasciata giapponese a Roma che con quelli della National Police Agency nipponica, titolare dell'organizzazione delle misure di sicurezza in occasione dei Mondiali di Calcio FIFA 2002.

Allo scambio di informazioni ed esperienze, ha fatto seguito una specifica collaborazione sul posto durante lo svolgimento dell'evento. Analoga forma di collaborazione è stata infine attivata, seppur per un breve periodo, anche con le autorità coreane.

Con l'inizio della nuova stagione sportiva, cominciata in ritardo a causa delle consistenti difficoltà economiche di alcune società calcistiche e per l'accentuarsi dei contrasti tra alcuni Presidenti di importanti Clubs, è stata registrata anche una nuova forte animosità delle tifoserie nei riguardi delle Forze dell'Ordine che ha reso necessario intensificare l'attività di indirizzo nei confronti dei Questori con apposite riunioni, convocate presso il Servizio Ordine Pubblico, con il preciso scopo di analizzare le criticità registrate in ciascuna provincia ed orientare la gestione delle risorse.

Particolare attenzione è stata posta alla gestione delle tifoserie durante le trasferte che, soprattutto in ambito ferroviario, aveva evidenziato diversi episodi di turbativa.