



## I riots di Londra oltre la cronaca: alcuni riferimenti normativi

Valentina Fiorillo

Nei primi giorni di agosto 2011 Londra e altre importanti città del Regno Unito sono state interessate da una violenta e grave rivolta. Si è trattato di circa una settimana di vera e propria guerriglia urbana che ha coinvolto le forze dell'ordine e migliaia di giovani provenienti dai quartieri più disagiati e poveri della città. Gli scontri – che nella dinamica e per il contesto sociale in cui sono scoppiati ricordano da vicino sia la rivolta del quartiere Watts di Los Angeles nel 1992 che quella delle Banlieues parigine del 2005 – hanno avuto come causa scatenante l'uccisione da parte delle forze di polizia di un giovane di colore, Mark Duggan, nel corso di un inseguimento. Nel corso degli scontri sono stati dispiegati più di 16 mila poliziotti, oltre 1900 giovani sono stati arrestati, mentre le compagnie assicurative nazionali hanno stimato danni ai privati per oltre 100 milioni di sterline.

1

Per quanto rilevanti ai fini di un'analisi più approfondita, né l'eziologia né le valutazioni di carattere sociologico dei disordini londinesi formano oggetto di questa breve nota. Ci si limiterà qui a richiamare la principale legislazione vigente in materia di ordine pubblico e sicurezza, nonché alcune delle principali misure che sono state adottate nei giorni dei *riots* metropolitani, partendo proprio dalla definizione di quest'ultimo termine.

Il Public Order Act del 1986 (POA - Sezione 1) definisce «*riot*» il reato che «dodici o più persone collettivamente e contestualmente minacciano o impiegano violenza illegale con uno scopo comune e in maniera tale da ingenerare un senso di forte insicurezza per la propria incolumità personale nei



presenti». Come si può facilmente notare, la configurazione del reato avviene sia attraverso un elemento oggettivo (definizione numerica ovvero 12 o più persone) che uno soggettivo o psicologico (la percezione della paura per la propria incolumità personale da parte del cittadino “medio”). L’elemento oggettivo in particolare differenzia il reato di *riot* – che la legge persegue con una pena massima di dieci anni di detenzione – sia da quello di *violent disorder* (è configurabile da tre o più persone cfr. sez. 2 del POA) che dall’*affray* (un reato commesso da un solo individuo, cfr. sez. 3 del POA).

La discussione e le decisioni prese dalle autorità pubbliche in quei giorni – tanto all’interno del dibattito parlamentare nella Camera dei comuni quanto all’interno del cd. COBRA, ovvero la riunione d'emergenza del Gabinetto presieduta dal Primo ministro (Cabinet office briefing room) – sono riconducibili primariamente a quattro tematiche principali: (a) problematiche connesse alla gestione dell’ordine pubblico, con particolare riferimento alla legittimità delle tecniche operative, degli strumenti e delle armi utilizzabili dalle forze di polizia; (b) la possibilità di dispiegare o meno l’esercito accanto alle forze di polizia; (c) la gestione dei poteri di emergenza; (d) la possibilità di restringere i benefici sociali per coloro i quali erano stati coinvolti negli scontri.

(a) Il dibattito sulla gestione dell’ordine pubblico e all’impiego delle forze di polizia è stata del tutto impregnata della polemica immediatamente sollevata, dai mezzi di informazione, dall’opposizione laburista e dallo stesso sindaco di Londra, Boris Johnson, sulla riduzione dei finanziamenti alle forze di polizia attuata dal Governo Cameron (oltre il 10 per cento in meno di risorse rispetto all’anno precedente). Accanto a questo, è importante ricordare l'esistenza di una legge, l' [\*Anti Social Behaviour Act\*](#) del 2003 offre alla polizia la possibilità di identificare delle aree a rischio all'interno delle quali, verificandosi costantemente e ripetutamente comportamenti socialmente pericolosi, gli agenti e gli ufficiali del *Community*



*Service* sono autorizzati: (1) a disperdere gruppi di persone quando l'ufficiale di pubblica sicurezza ha ragione di credere che il comportamento di determinati individui possa essere molesto e pericoloso per gli altri cittadini; (2) attraverso una sorta di "coprifuoco" per i minorenni (*Youth curfew* nella dizione giornalistica), le forze di polizia possono riaccompagnare a casa i minori di sedici anni ritrovati in strada dopo le nove di sera se questi non sono accompagnati da un adulto.

(b) L'impiego dell'esercito affianco delle autorità civili (*Military Aid to the Civil Authorities* – MACA) è disciplinato sia dalla legislazione (Sez. 2 dell' *Emergency Powers Act* del 1964 e dal *Civil Contingencies Act* del 2004) dal *common law* e da peculiari regole di settore contenute nel cd. *Manual of Service Law*. In estrema sintesi da tutte queste fonti sono desumibili due principi generali: (1) è data assoluta primazia all'intervento e alla gestione dell'ordine pubblico da parte delle autorità civili; (2) le richieste di MACA vanno formulate al Ministro della Difesa dai titolari di altri ministeri, in particolare quello dell'Interno, e l'approvazione al dispiegamento dei militari da parte del titolare della Difesa è indispensabile. Il ricorso al MACA è sempre stato molto limitato nella recente storia britannica, e gli esempi più recenti sono riconducibili alla vasta operazione anti-terroristica del 2003, con particolare riferimento per la zona di Londra e dell'aeroporto di Heathrow e tra 2007 e 2009 a sostegno della popolazione colpita dall'alluvione (Cfr. *House of Commons, Library, Standard Note SN/HA/6049* del 10 agosto 2010). Nonostante la vivacità del dibattito nell'opinione pubblica sulla possibilità di inviare i militari nelle strade, tale ipotesi non è mai stata concretamente presa in considerazione dal Governo, la cui principale strategia è stata piuttosto quella di incrementare la presenza dei poliziotti nelle strade di Londra e degli altri centri urbani dalle 3 mila alle 16 mila unità in soli sei giorni.



(c) Il già citato *Civil Contingencies Act* del 2004 contiene la maggior parte della disciplina relativa allo stato di emergenza. Questa legge stabilisce che il Governo possa emettere dei provvedimenti di emergenza (*regulations*) per far fronte a particolari momenti di crisi. Tali provvedimenti possono derogare e addirittura modificare leggi del Parlamento con la sola eccezione rappresentata dallo *Human Rights Act* del 1998. Proprio questa possibilità di deroga, accanto all'impiego dell'esercito e alla genericità che caratterizza la definizione di "emergency" nel *Civil Contingencies Act* è alla base delle numerose critiche avanzate nei confronti di questa legge, anche in vista del peculiare periodo che Londra si appresta a vivere con le Olimpiadi del 2012 (Cfr. M. HEAD, *Calling out the troops and the Civil Contingencies Act: some questions of concern*, in *Public Law*, Aprile 2010, p. 340-361.).

(d) Una volta sedata la rivolta, l'argomento che, anche nelle prime settimane di settembre, ha interessato l'opinione pubblica e il Governo, con prese di posizione diametralmente opposte tra il Primo ministro Cameron e il suo Vice, Nick Clegg (Cfr. *Nick Clegg announces "riot payback" scheme*, *The Guardian*, 16 agosto 2011) è stata la possibilità di punire i responsabili dei disordini attraverso l'eliminazione di benefici sociali, in particolare le agevolazioni per i meno abbienti nell'affitto delle case. Il sistema di "social housing" britannico – che differisce dal concetto italiano di edilizia popolare poiché coinvolge anche locatori privati – è imperniato sull' *Housing Act* del 1985 (HA). Questa legge, dopo essere stata significativamente emendata nel 1996, prevede la possibilità per il padrone di casa di ricorrere ai giudici al fine di sfrattare gli inquilini che hanno mostrato comportamenti "anti-sociali" (*Ground 2, schedule 2 HA*); tra questi comportamenti sono annoverabili i casi in cui l'inquilino abbia commesso dei reati per i quali è previsto l'arresto (si veda il combinato disposto di questa previsione con il *Police and Criminal Evidence Act*). Il padrone di casa è altresì



tenuto a dimostrare la ragionevolezza della propria richiesta di sfratto. Nel 2003 il già citato *Anti-social Behaviour Act* ha a sua volta emendato l'HA, prevedendo che il giudice, nel determinare la legittimità di una richiesta di sfratto per presunti comportamenti anti-sociali, debba tenere conto degli effetti reali o possibili che tale comportamento può avere sul resto della comunità, attenuando così, a favore dei locatori, il criterio della ragionevolezza della richiesta di sfratto. Nell'agosto del 2011 il Governo Cameron, tramite il Dipartimento *Communities and local Government* ha avviato una procedura di consultazione intorno ad un pacchetto di modifiche alla legislazione in materia abitativa, rafforzando i poteri in capo ai locatori e riducendo il margine di discrezionalità dell'autorità giudiziaria nel giudicare della legittimità dello sfratto nei casi di comportamenti socialmente pericolosi tenuti dagli inquilini. (Cfr, [\*A new mandatory power of possession for anti-social behaviour consultation paper\*](#), agosto 2011). Al termine della procedura di consultazione, previsto per novembre del 2011, è verosimile che il Governo si faccia promotore di una proposta di legge che vada nel senso più volte auspicato dal Primo ministro (E. PROCHASKA, *UK riots: Should rioters lose their entitlement to benefits?*, in *The Guardian*, 11 agosto 2011). Se quanto detto finora è relativo ai locatori privati, un'ultima riflessione va evidenziata in relazione ai piani abitativi adottabili da parte delle autorità locali. Fino al 2002 le autorità locali avevano la facoltà di escludere dai piani abitativi assistenziali alcune particolari categorie di soggetti.

L'*Homelessness Act* del 2002 aveva eliminato questa possibilità, accentrando a livello nazionale le decisioni in materia di politiche abitative e assistenza alle categorie più svantaggiate. I fatti di Londra, oltre ad avere stimolato il Governo a muoversi sul versante della locazione tra privati con il già citato programma di consultazione, hanno fatto sì che una proposta di legge d'iniziativa governativa depositata in



anno I, n. 2, 2011

*Note*

Parlamento già dal dicembre 2010 assumesse una particolare importanza: il cd [Localism bill](#). Si tratta di una proposta volta primariamente a restituire la gran parte della gestione del *Social housing* alle autorità e alle comunità locali, con la possibilità per queste ultime di escludere dai programmi assistenziali i soggetti identificabili come socialmente pericolosi. Attualmente il *bill* è all'esame della Camera dei Lords ed è verosimile che tra non molto esso possa effettivamente divenire legge.