



«La militarizzazione dell'ordine pubblico è un'anomalia»

«Il compito di garantire la pace sociale è stato affidato all'Autorità di Pubblica sicurezza». Vediamo come e sulla base di quali principi con Silvano Filippi del Siulp Veneto

Michele Turazza

Per Silvano Filippi (segretario regionale Veneto del Siulp) l'attuale forma di reclutamento dei neo agenti di Polizia esclusivamente tra ex militari in ferma breve rappresenta la negazione dei principi della legge 121, che ha previsto la smilitarizzazione della Guardie di Pubblica sicurezza e l'istituzione di un corpo di Polizia ad ordinamento civile per la gestione dell'ordine pubblico. Chi manifesta è portatore di diritti: è ormai tempo di riscrivere tutti assieme le regole per garantire un corretto e pacifico svolgimento delle manifestazioni di piazza e di

puntare sulla formazione degli agenti.

Dottor Filippi, ormai da anni le è affidato il delicato compito di "gestire la piazza" in occasioni di manifestazioni e cortei. Facciamo un po' di chiarezza concettuale. Cosa sono "l'ordine pubblico" e la "sicurezza pubblica"?

Da un punto di vista squisitamente giuridico l'ordine pubblico, così come richiamato da un consistente numero di norme civili e penali, è il complesso dei principi fondamentali caratterizzanti la struttura etico-sociale della comunità nazionale in un determinato momento storico.

L'ordine e la sicurezza pubblica, che invece ci interessano più da vicino, hanno a che fare con la prevenzione degli atti collettivi di violenza e di arbitrio e con la garanzia dell'ordine sociale più in generale, da intendersi come ordinato svolgimento delle manifestazioni di natura economica, culturale, religiosa e più in generale di pensiero.

Il compito di garantire la pace sociale così definita è stato affidato all'autorità di Pubblica Sicurezza, chiamata ad impedire il concretizzarsi dei fattori che potenzialmente la minacciano e, se del caso e quale extrema ratio, chiamata a reprimere le turbative che compromettono questo equilibrio. Ridotta ai minimi termini la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica è lo strumento attraverso il quale nella quotidianità si cerca di garantire l'equilibrato esercizio dei diritti costituzionali.

Ora è evidente che quando questo equilibrio viene messo in discussione occorre intervenire per ripristinarlo. Il problema, non certo di facile soluzione, è come questo intervento può essere realizzato. E l'attuale congiuntura rappresenta da questo punto di vista peculiari criticità che impongono un continuo adeguamento degli schemi di intervento. Al riguardo ci sarà modo di ragionare più oltre.

Come è cambiata la concezione dell'ordine pubblico dagli anni del dopoguerra ad oggi?

A mio modo di vedere l'evoluzione dell'ordine pubblico può essere inquadrata in tre diversi periodi storici. La prima fase, che va dal dopoguerra agli anni '70, si caratterizza per una impostazione squisitamente militare, e cioè di pura contrapposizione tra opposti schieramenti. Lo scontro viene considerato come opzione inevitabile e la gestione dell'ordine pubblico è interpretata come prova muscolare di contenimento. Tra le varie ricerche storiche che hanno studiato il periodo in questione ho trovato estremamente puntuali le riflessioni proposte da Henner Hess in un suo interessantissimo saggio (*La rivolta ambigua - Storia sociale del terrorismo italiano*, 1991), nel quale l'autore, proprio ricordando i risultati di una indagine della rivista *Ordine Pubblico*, spiega come i poliziotti italiani di quel periodo fossero sostanzialmente assimilabili ad un esercito di disperati, mal pagati, sovraccarichi di lavoro e trattati dagli ufficiali in modo umiliante, al punto tale da scaricare queste loro frustrazioni con una irrazionale aggressività. Di talché, conclude Hess, «la Polizia interviene anche laddove qualsiasi altra polizia riterrebbe sufficiente tenere semplicemente gli occhi aperti, ed è proprio essa a provocare lo scontro violento».

Chi è

In Polizia dal 1985, Silvano Filippi è attualmente Sostituto Commissario presso la Questura di Verona e ricopre la carica di Segretario Generale Regionale del Siulp Veneto. Nel 2002 si laurea in Giurisprudenza presso l'Università di Verona e nel 2005 supera l'esame di abilitazione alla professione di Avvocato presso la Corte d'Appello di Venezia. Nel 2011 consegue presso l'Università scaligera, con il massimo dei voti e la lode, il Dottorato di ricerca in Diritto privato europeo dei rapporti patrimoniali, in co-tutela con l'Università degli studi di Regensburg (Germania). In sede di esame, sostenuto in lingua tedesca, è stata discussa la tesi dal titolo *Il risarcimento del danno da mancato godimento dei beni - Comparazione tra il sistema tedesco e quello italiano*. Ha pubblicato numerosi scritti su riviste scientifiche e tiene regolarmente corsi di "Atti di Polizia Giudiziaria" e "Diritto Processuale Penale", presso la Scuola Allievi Agenti della Polizia di Stato di Peschiera del Garda.



Il clima sociale di quel periodo è descritto in modo mirabile dal film capolavoro *Indagine su un cittadino al di sopra di ogni sospetto*, e gli effetti di questa contrapposizione di piazza sono riassunti nella foto simbolo degli anni di piombo scattata nel 1977 in via De Amicis a Milano, nella quale è immortalato un dimostrante con il volto coperto e la pistola puntata a mani congiunte contro la Polizia. Quel giorno perse la vita il Brigadiere Custrà, una delle tante vittime di questa guerra senza vincitori.

Le altre fasi?

Collocherei l'ideale inizio della seconda fase in coincidenza con l'entrata in vigore della Legge di riforma della Pubblica sicurezza, la 121/1981. Una legge che ha letteralmente rivoluzionato la prospettiva di approccio all'ordine pubblico, anche e soprattutto per l'avvio del percorso di democratizzazione e sindacalizzazione della Polizia di Stato.

A dire il vero già da alcuni anni si era registrata la tendenza a coinvolgere le parti sociali nella gestione dell'ordine pubblico. Un processo iniziato dal dialogo informale, e pure non di rado clandestino, posto in essere da avanguardie di poliziotti da una parte, e dai rappresentanti delle confederazioni sindacali dall'altra, favorito dalla mediazione della irripetibile personalità di Franco Fedeli, che non ha certo bisogno di presentazioni.

Si può dire senza timore di smentita che la smilitarizzazione della Polizia è stata fortemente voluta e sostenuta con convinzione, oltre che da un combattivo gruppo di parlamentari, proprio da Cgil, Cisl e Uil, che sono giunte al punto di

promuovere uno sciopero simbolico dei lavoratori, accompagnato da assemblee sui posti di lavoro in cui hanno preso la parola anche i rappresentanti del nascente sindacato di Polizia, per sostenere l'approvazione della legge 121. Un fatto storico ed eccezionale, in tutti i sensi. Una sinergia favorita certo anche dall'affievolirsi delle tensioni sociali, dovuta però soprattutto all'affermazione del principio che il poliziotto era un lavoratore come gli altri, e che per ciò stesso non poteva più essere considerato come un nemico da combattere.

Lo spirito della legge di riforma è riuscito ad affermarsi?

Non del tutto. Per un verso c'era da fare i conti con una dirigenza incapace di adeguare i suoi schemi mentali e professionali al nuovo corso storico sociale. Da altro canto, si è trascurato il profilo della formazione professionale dei poliziotti, soprattutto di quelli chiamati ad intervenire regolarmente nelle manifestazioni di piazza. Una lacuna che si è purtroppo manifestata in tutta la sua gravità in occasione del famigerato G8 di Genova.

Sarà Manganelli, una volta divenuto Capo della Polizia, a capire fino in fondo l'esigenza di far diventare l'ordine pubblico una priorità dal punto di vista della cultura professionale.

E' infatti nel 2008, con l'istituzione della Scuola per l'Ordine Pubblico di Nettuno, che si comincia a dare all'ordine pubblico una valenza di professionalità. Quel che qui più interessa porre in rilievo è che il principio cardine di questo nuovo corso considera lo scontro di piazza come un'extrema ratio da evitare per quanto più è possibile, e in ogni caso da porre in

essere nel modo meno invasivo possibile. Il bilancio di questi primi anni va in effetti nel senso auspicato.

Perché è stato previsto che a gestire l'ordine pubblico sia un Corpo di Polizia civile e non militare?

Per molteplici ragioni. Innanzitutto perché, riallacciandomi a quanto appena detto, l'ordine pubblico deve essere considerato come una garanzia di corretto svolgimento dell'esercizio delle libertà costituzionali. Chi manifesta va quindi considerato come un portatore di diritti, e non come un nemico da abbattere o da contrastare secondo ultimative regole di ingaggio. La piazza non è un teatro di guerra, occorre gestirla con un'opportuna elasticità. E non è un caso se in nessun Paese occidentale la gestione dell'ordine pubblico è affidata a dei militari.

In secondo luogo perché, piaccia o meno, quella di avere dei militari in servizio permanente per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica è un'anomalia che caratterizza l'Italia e pochissimi altri Paesi occidentali. E tutto questo nel momento in cui ai militari viene negato il diritto di rappresentanza sindacale. Di talché, diversamente da quanto accade per la Polizia di Stato, nessuno può pubblicamente mettere in discussione l'operato dei vertici, né può interloquire con i vertici medesimi per concordare condizioni lavorative del personale compatibili con le condizioni operative. E' stato proprio solo grazie al diritto di tribuna, non di rado esercitato con una vibrante dialettica nei confronti dei nostri vertici, che siamo riusciti a contribuire alla positiva evoluzione delle dinamiche di gestione dell'ordine pubblico.

In numerose città si vedono comunque militari e camionette dell'esercito a pattugliare piazze e luoghi pubblici. Che ne pensa delle operazioni denominate "Strade sicure" che prevedono l'utilizzo di soldati?

Penso che rappresentino quanto di peggio ha prodotto l'influenza della lobby militare sul Parlamento. Basterebbe guardare ai risultati in concreto ottenuti, cioè praticamente nulla, per rendersi conto non solo dell'inutilità, ma pure del detrimento al sistema sicurezza che provoca l'impiego dei militari. Perché, infatti, per un verso il rilevante costo necessario a finanziare questa fantomatica operazione disperde risorse economiche non indifferenti, ovvero circa 60 milioni di euro l'anno, che potrebbero benissimo essere destinati alle non certo straboccanti casse del Dipartimento della Ps. Da altra prospettiva, siccome gli incolpevoli militari dell'Operazione Strade Sicure non dispongono della qualifica di agente di

polizia giudiziaria, non possono far altro che chiedere i documenti, senza peraltro poter poi autonomamente procedere al controllo terminalistico dei nominativi. Ecco perché devono essere accompagnati da personale della Polizia di Stato o dei Carabinieri. Insomma, è un po' come se si partecipasse a una gara di velocità con una roulotte attaccata al traino.

Soggiungo una considerazione conclusiva, introducendo un argomento su cui poi magari possiamo tornare. Dal 2004 si entra nelle Forze di polizia solo previo espletamento della ferma breve nell'Esercito, e superamento di uno specifico concorso. I vincitori del quale devono frequentare un corso di formazione di 9 mesi prima di essere immessi in ruolo come poliziotti o carabinieri. Orbene, nessuno è ancora riuscito a spiegarmi perché invece i militari di "Strade Sicure" possono essere impiegati di pattuglia anche senza altrettanta formazione. Un paradosso increscioso. E allora, si dirà, per quale motivo questo scempio viene reiterato dal 2008? Credo che la risposta non possa essere che una: perché questo rientra negli accordi di governo di una maggioranza politica spuria, uno dei tanti compromessi al ribasso che purtroppo condizionano le decisioni su sicurezza e giustizia nel nostro Paese. La stessa ragione per la quale, ad esempio, si tentenna sull'introduzione del reato di autoriciclaggio.

Parliamone subito. Da più di vent'anni non vengono banditi concorsi per agenti aperti ai civili. Il reclutamento avviene solo tra ex militari, i quali naturalmente giungono in Polizia con una formazione tutta militare. Ritieni che ciò possa essere funzionale a una migliore gestione dell'ordine pubblico e, più in generale, rispondente ai principi della legge 121/1981?

Ritengo semmai che questo rappresenti l'esatta negazione dei principi della legge 121. Un caro amico, direttore di una Scuola di Polizia, ha pubblicamente dichiarato che la fatica da fare per formare un ex militare è duplice. Perché occorre dapprima "rimuovere" la cultura e la formazione militare, impostata sulla considerazione dell'altro come un nemico da temere, solo a seguito di ciò essendo possibile impartire una formazione adeguata al nuovo ruolo che quella ragazza o quel ragazzo sarà chiamato a svolgere in qualità di poliziotto. A tacere poi del fatto che, in questo modo, si è alzata la soglia di età di chi entra nelle Forze di polizia, posto che dovendo prima passare dalla ferma militare, i nuovi poliziotti entrano in servizio attivo mediamente a 25 - 28 anni e, di conseguenza, anche per effetto

della limitazione del turn over, si è innalzata pericolosamente l'età media dei poliziotti e dei carabinieri.

Quali sono le criticità più frequenti che gli agenti devono affrontare?

Direi che il peggior nemico di un operatore in servizio di ordine pubblico è lo stress. Non è facile mantenere il richiedo autocontrollo quando per ore si rimane esposti al combinato disposto di agenti atmosferici e pressione emotiva derivante da offese verbali e fisiche. Resistere alle provocazioni o rimanere impassibili dopo cinque - sei ore sotto il sole cocente in estate o al freddo pungente in inverno, con manifestanti che ti coprono di insulti o che ti tirano corpi contundenti di ogni genere è possibile solo a fronte di una specifica preparazione. Credo tutti ricordino il caso di quel carabiniere schierato mentre stava presidiando un cantiere della Val di Susa, al quale un manifestante, a favore di telecamera, ha rivolto reiterati insulti. Come pure quello del poliziotto baciato sulla visiera del casco da una manifestante a Milano. Una volta, non tanti anni fa, sarebbe stato probabile attendersi una immediata reazione.

Sono previsti momenti di riflessione su ciò che accade in piazza nel corso di manifestazioni?

Proprio il nuovo modulo di gestione prevede che prima dell'inizio del servizio il responsabile tenga una riunione alla presenza di tutti i capisquadra impiegati, illustrando le possibili criticità che si incontreranno nel corso del servizio, e dando puntuali indicazioni su come comportarsi nel caso in cui si verificano turbative non previste. Le eventuali difficoltà di gestione emerse nel corso del servizio sono in genere oggetto di un debriefing, e vengono esaminate in modo da evitare che in futuro si ripropongano.

Che tipo di formazione ricevono gli agenti destinati ai reparti mobili?

Si è prevista in primo luogo una formazione individuale per tutti i singoli operatori dei Reparti mobili, quelli cioè impegnati quotidianamente in ordine pubblico, con somministrazione di tecniche di coazione non invasive (ad esempio vengono addestrati a non colpire l'antagonista in parti vitali) e di gestione dello stress. Sono poi stati assoggettati a corsi di formazione anche i funzionari preposti alla direzione dei servizi di ordine pubblico, da quelli di qualifica superiore sino a quelli che, come me, appartenendo alle qualifiche apicali del ruolo degli ispettori, sono chiamati a gestire una o più squadre operative.

Negli addestramenti di gruppo imparano invece a lavorare in squadra, senza isolarsi. Si afferma quindi il concetto che

l'ordine pubblico è un lavoro di squadra. Ai miei tempi, e parlo di trent'anni fa, mica di un secolo, tutto era invece lasciato all'improvvisazione.

Cosa ne pensa dell'ipotesi di dotare gli agenti di codici identificativi e telecamera?

L'uso di telecamere è già in fase di sperimentazione in alcuni Reparti Mobili, e a mio modo di vedere rappresenta una positiva innovazione. L'apposizione sulle uniformi di codici identificativi mi pare invece del tutto pretestuosa. Cominciamo intanto con lo smentire il luogo comune secondo cui quasi tutte le polizie occidentali prevedono il codice individuale. E' semmai vero che esiste un codice di reparto, e non dappertutto, ora apposto sul casco, ora sull'uniforme. Detto questo, mi pare che di tutto ci sia bisogno, tranne che di affrontare il problema con un approccio ideologico.

Occorrerebbe in primo luogo ragionare sulla necessità di stabilire nuove regole sulle manifestazioni pubbliche, prevedendo ad esempio che chi indossa caschi o si rende non identificabile mascherandosi il volto, fatto di per sé già punito in modo lieve dalla legge, possa essere per ciò stesso arrestato, anche con flagranza differita, come già avviene per le partite di calcio. E che la presenza di soggetti travisati renda di per se stesso illegale la prosecuzione della manifestazione, prevedendo che chi non ottemperi all'ordine di scioglimento della stessa possa a sua volta essere passibile di arresto differito.

Osservo poi che si va affermando un orientamento giurisprudenziale che individua responsabilità omissive in carico al responsabile di una squadra operativa che non sia intervenuto per impedire ai suoi sottoposti di eccedere colposamente nella reazione o di commettere vere e proprie lesioni volontarie. E siccome la collocazione dei reparti e dei rispettivi responsabili, diversamente da quel che, tanto per capirci, è successo a Genova nel 2001, è disposta in modo da sapere sempre chi sta dove, non capisco davvero il fondamento di tali istanze.

Soggiungo poi due ulteriori considerazioni. La prima è che una misura del genere sarebbe giustificata nel caso in cui ci fosse un numero significativo di poliziotti o carabinieri responsabili di com-



manifestazione dei cittadini con la sicurezza di tutti?

Per quanto ho appena finito di dire, credo siano maturi i tempi per riscrivere, tutti assieme e con buon senso, le regole per garantire un effettivo pacifico svolgimento delle manifestazioni pubbliche. Quelle che abbiamo risalgono per lo più agli anni '70, e risentono inevitabilmente del condizionamento della fase emergenziale che le ha originate.

Penso che un punto di partenza condivisibile sia quello di stabilire che il diritto di manifestare è inconciliabile con la

portamenti devianti non identificati. A quanto mi risulta ciò non trova riscontro. In secondo luogo non va sottovalutato il rischio che alcuni manifestanti, una volta ripreso il codice identificativo di un operatore, possano poi inventarsi accuse nei suoi confronti. La mia non è una preoccupazione peregrina. E' infatti proprio di pochi mesi fa la vicenda di un noto appartenente all'area antagonista che, con tanto di certificato medico, aveva denunciato di essere stato aggredito da un'intera squadra del Reparto Mobile di Padova - alla quale si era risaliti tramite la targa del mezzo di trasporto - mentre lui, a suo dire, stava semplicemente aspettando il bus alla fermata. Le immagini riprese da una providenziale telecamera hanno invece dimostrato che nessuno lo aveva minimamente sfiorato, e che effettivamente era stato identificato da alcuni operatori di una squadra del Reparto Mobile, ma questo a seguito degli insulti da lui rivolti al passaggio del contingente. Detto che con la targa del veicolo si era comunque individuata quella squadra, è appena il caso di insistere sulla necessaria cautela imposta dai prevedibili effetti collaterali, posto che se è vero che la buona fede è presunta, è altrettanto vero che la mala fede non è poi così inedita. Che sarebbe successo, in altre parole, se la calunnia fosse stata rivolta nei confronti di un ignaro operatore che non poteva avvalersi di immagini fortuitamente riprese per attestare la correttezza del suo comportamento?

L'art. 17 della Costituzione repubblicana impone che tutte le riunioni, e a maggior ragione quelle in luoghi pubblici, debbano tenersi pacificamente e senz'armi. Come conciliare il diritto di

disponibilità di armi, armamenti o oggetti atti ad offendere in generale. E stabilire altresì che, una volta concordate ed autorizzate le modalità di svolgimento, qualsiasi deroga non concessa dal dirigente del servizio rappresenta una modalità che può determinare una reazione della forza pubblica. Andrebbe poi incentivato il ruolo di mediazione degli operatori della Digos, che già oggi sono determinanti nelle fasi di negoziazione, quasi una sorta di ambasciatori.

Vanno insomma ridefiniti i confini entro i quali si può parlare di esercizio del diritto di manifestare. Solo se si pongono precisi punti di riferimento a tale riguardo si può garantire il bilanciamento con il diritto alla sicurezza, o se si preferisce alla pacifica convivenza, legittimamente vantata da tutti gli altri consociati. Dopodiché dovrà evidentemente essere anche disciplinata, con dei puntuali protocolli operativi, l'eventuale graduazione dell'intervento delle Forze di polizia. Va nel senso auspicato anche la sperimentazione delle bombolette al peperoncino, che rendono inoffensivo l'antagonista senza alcun contatto fisico con l'operatore in servizio di ordine pubblico.

In tutto ciò, quale è il ruolo della politica?

Mi preoccupa la pericolosa insensibilità della politica rispetto al tema qui trattato. Far scaricare in piazza le tensioni sociali senza immaginare alcun intervento di adeguamento delle regole, in una fase congiunturale che definire drammatica è persino riduttivo, è un azzardo che rischia di riportare le lancette dell'orologio alle tristi pagine di cronaca della notte della Repubblica.