

6° Congresso Nazionale del SIULP

Chianciano Terme, 6 luglio 2006

Intervento del Capo Della Polizia

Direttore Generale Della Pubblica Sicurezza

Prefetto Giovanni De Gennaro sul tema:

SICUREZZA E LIBERTA'

Signori delegati, autorità e gentili ospiti,

in apertura di questo mio intervento, vorrei rivolgere un sincero e caloroso saluto a tutti i partecipanti al 6° Congresso del SIULP ed un ringraziamento particolarmente sentito al Segretario Generale Oronzo Cosi per avermi concesso l'opportunità di svolgere qualche breve riflessione sul tema centrale del Congresso: *“Sicurezza e libertà”*.

In una società moderna trovare il punto di equilibrio tra due componenti essenziali per un corretto sviluppo delle relazioni interpersonali e collettive quali senz'altro sono il diritto alla libertà e il diritto alla sicurezza costituisce il presupposto fondamentale per un ordinato svolgimento della vita democratica di un Paese e l'assoluta garanzia di coesione e di armonia tra tutte le componenti del tessuto sociale.

Sicurezza e libertà possono quindi a pieno titolo essere annoverati tra gli elementi fondanti di un sistema sociale pur con una doverosa precisazione che sottolinei come non stiamo parlando di valori tra di essi equivalenti. La sicurezza, infatti, a differenza della libertà, non rappresenta di per sé un valore assoluto: essa deve essere considerata come un fattore strumentale e servente attraverso cui il cittadino può godere in pieno dei suoi diritti di libertà.

Aggiungerei che, a tal fine, il concetto stesso di sicurezza non di rado comprime e limita alcune libertà del singolo, per poter raggiungere il fine ultimo della libertà dei molti.

E' in questa logica che vanno lette quelle norme giuridiche che in uno Stato di diritto costituiscono un'efficace garanzia di tutela dei diritti, così come la stessa chiave di lettura è necessaria per valutare i comportamenti delle Istituzioni cui l'ordinamento attribuisce il compito di realizzare le condizioni migliori di sicurezza per i cittadini. Ed è per questi motivi che su Istituzioni come la nostra gravano responsabilità particolari e talvolta molto onerose.

Considerata peraltro la sede in cui sono chiamato a svolgere queste brevi riflessioni, voglio sottolineare fin d'ora che è proprio per questo che agli uomini e alle donne che hanno scelto di servire il proprio Paese come operatori della sicurezza sono richiesti una particolare dedizione al lavoro e uno spiccato spirito di sacrificio, doti di equilibrio e di prudenza accentuate. E' però altrettanto vero che ai poliziotti è dovuto, da parte di tutti, rispetto per il loro lavoro, rispetto per le loro esigenze, rispetto per le loro famiglie ed i loro affetti, gratitudine per il loro attaccamento al dovere che, purtroppo, non di rado li porta a sacrifici estremi.

Riprendendo il filo del mio discorso, osserviamo che le norme giuridiche possono dunque spingersi, talvolta, fino a comprimere i diritti e le libertà individuali nell'interesse generale, allo scopo di tutelare la sicurezza dei più.

Nasce così quella apparente contraddizione tra sicurezza e libertà che porta l'ordinamento a prevedere forme anche estreme di limitazione della libertà individuale per chi si sia reso responsabile di un delitto, ma anche forme minori di restrizione delle libertà dei singoli quando si agisce per prevenire turbative al corretto svolgimento della vita quotidiana.

Se l'arresto di un criminale rappresenta la negazione stessa della libertà personale, anche un semplice divieto può comprimere un diritto e restringere nello spazio e nel tempo l'esercizio dell'autodeterminazione e quindi una libertà.

A qualcuno compete eseguire quell'arresto o far rispettare quel divieto, e quel "qualcuno" sono le forze dell'ordine in genere, le forze di polizia in particolare ed *in primis* la Polizia di Stato, su cui incombe l'onere di esprimere la funzione primaria di garante dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Un onere che si traduce anche nell'essere titolari di uno strumento coercitivo: l'uso della forza, quale *extrema ratio* per contrapporre la ragione della legge, alla ragione della violenza.

Ed è proprio la titolarità di questo potere-dovere che assoggetta tutti noi ad una responsabilità particolarmente elevata e che ci richiede di possedere qualità umane e professionali tali da dare ai cittadini la certezza che, anche nei casi estremi, in cui la prevalente tutela di un interesse pubblico richieda il ricorso a misure coercitive fortemente invasive della sfera di libertà dell'individuo, le autorità preposte all'esecuzione dei relativi provvedimenti siano sempre e comunque consapevoli di dover anteporre la dignità della persona umana a qualsiasi altra necessità o emergenza.

Quel punto di equilibrio tra libertà e sicurezza richiede infatti che la forza della legge e l'autorità delle Istituzioni vengano poste a salvaguardia dei beni primari della libertà e della sicurezza pubblica, senza mai scadere nella violenza o nell'illegalità.

E' questo il metodo per comprendere a fondo il concetto di ordine pubblico, così intimamente correlato a quello di pubblica sicurezza da non consentire di individuarne sempre con precisione e certezza i confini.

Da un lato, infatti, condizioni precarie di sicurezza pubblica possono determinare situazioni di progressivo degrado dell'ordine pubblico; dall'altro

turbative dell'ordine pubblico determinano inevitabilmente una riduzione del livello della sicurezza pubblica.

Ma mentre un tempo l'ordine e la pubblica sicurezza venivano largamente percepiti come il “dominio delle libertà negate”, oggi essi vengono unanimemente considerati dai cittadini come un fondamentale presidio di libertà e di democrazia.

Se lo Stato autoritario mirava a comprimere indiscriminatamente le libertà individuali e collettive, considerandole *in re ipsa* una pericolosa minaccia per la sua stabilità, nelle moderne democrazie si promuove la sicurezza e si tutela l'ordine pubblico per un motivo esattamente opposto: ampliare le libertà ed i diritti di tutti.

In passato, la ricerca di una sicurezza “assoluta” imponeva un'altrettanto “assoluta” compressione delle libertà dei cittadini, tenuti sempre e comunque ad adeguarsi ai *desiderata* di chi deteneva il potere.

Nella società contemporanea, sono gli stessi cittadini, pienamente consapevoli dei propri diritti, a non percepire più la sicurezza e l'ordine pubblico come un vincolo alla propria libertà, bensì come espressioni concrete di un nuovo diritto: quello di vivere liberi dalla paura.

Questo è dunque il punto di equilibrio che rende accettabile a priori la limitazione della propria sfera di libertà individuale e che fa percepire

positivamente, quando le circostanze lo richiedono, la negazione stessa della libertà del singolo, purché prevalga sempre e comunque il rispetto per la persona umana.

Una società multietnica e globalizzata come la nostra cresce e si sviluppa solo se percepisce in termini di beneficio quell'equilibrio tra libertà e sicurezza che si traduce in "libertà dalla paura", eppure la complessità del mondo in cui viviamo, nel suo processo di crescita, non di rado determina un fattore patologico che potremmo definire la "paura della libertà" e che condiziona profondamente un'epoca segnata dal diffondersi di minacce estremamente complesse e sfuggenti, sia di matrice interna, sia di matrice internazionale, come quelle che gravano oggi sui Paesi europei ed occidentali.

Ed è questa "paura della libertà" che induce ad un'esasperata richiesta di sicurezza, spinta da un lato fino ad una rinuncia sempre più ampia dei propri diritti e, dall'altro, ad una negazione sempre più egoista e irragionevole dei diritti altrui.

C'è una data, l'11 settembre 2001, che ha impresso un'ulteriore accelerazione in questa direzione, anche talvolta ai limiti dell'irragionevolezza.

Ma non è solo la patologia estrema del terrorismo ad ingenerare un timore di troppa libertà!

Basti pensare all'abolizione dei controlli di frontiera e doganali dopo il trattato di Schenghen. Uno scenario completamente nuovo che, se da un lato ci consente non solo di dirci, ma di sentirci a pieno titolo cittadini di un unico grande spazio di libera circolazione delle persone e delle merci che va dall'Atlantico ai Balcani, dall'altro, ci espone ad un fisiologico aumento dei rischi derivanti dal possibile sfruttamento delle stesse opportunità da parte di chi persegue scopi illegali, tanto nel campo della criminalità, quanto in quello del terrorismo.

“Paura delle libertà” quindi, ma non delle proprie bensì di quelle altrui, al punto di evocare forme di protezione sempre più accentuate al limite della compressione, talora ingiustificata, della propria sfera di libertà personale, fino ad un'exasperata richiesta di controlli: si pensi ai vettori aerei, agli scali aeroportuali, alla configurazione di documenti di identità sempre più a prova di contraffazione. Ed ancora, si pensi alla richiesta di applicazione di tecnologie sempre più invasive e sofisticate per il controllo di piazze, vie, musei, esercizi commerciali.

Sono le vittime di New York, di Madrid, di Londra, di Casablanca, di Istanbul, per citare solo quelle più vicine al mondo occidentale, ma ancora di più le vittime semiconosciute di innumerevoli reati non di rado commessi da chi viene da Paesi lontani, che rendono sempre più forte la richiesta di sicurezza.

Qual è allora il punto di equilibrio tra bisogno di sicurezza e tutela delle libertà?

E' evidente che stiamo parlando di una sorta di "quadratura del cerchio", di una sfida tra le più difficili e complesse nel novero di quelle che le moderne società democratiche sono chiamate ad affrontare e risolvere nei difficili anni che stiamo attraversando.

Proviamo ad immaginare qualche risposta!

Non v'è dubbio che un sistema di sicurezza come il nostro, concepito nel solco dei principi costituzionali, che si sviluppa nell'alveo di una società democratica e aperta come quella italiana, sia fisiologicamente orientato più all'ampliamento degli spazi di libertà che alla loro compressione. Un sistema siffatto per poter soddisfare il cittadino utente deve necessariamente far leva sugli strumenti della prevenzione.

Ne consegue che in una società moderna e sviluppata come la nostra, dove ciascun cittadino legittimamente aspira ad un elevato livello di qualità della vita ed è costantemente proteso a migliorare le proprie condizioni socio-economiche, chi è chiamato a tutelare la sicurezza collettiva non può pertanto ragionare in termini di perseguimento dei colpevoli dei reati, ma ha il dovere di elaborare ed attuare

strategie e programmi di prevenzione che ostacolino la violazione delle regole della civile convivenza.

In realtà il primo avversario da sconfiggere, che è anche il più difficile da estirpare, è la percezione di insicurezza, spesso non commisurata alle effettive condizioni di rischio.

L'obiettivo primario diventa allora quello di assicurare i cittadini coinvolgendoli direttamente nell'attuazione del progetto sicurezza, per far crescere la loro consapevolezza sulla reale entità del rischio e sulla sua effettiva esistenza.

Nasce così e si afferma, non solo in Italia, ma in molti Paesi europei il modello della polizia di prossimità, che la Polizia di Stato ha sintetizzato nello slogan "vicini alla gente".

E' una filosofia operativa, quella della prossimità, che esiste comunque da sempre nel DNA della polizia italiana, così come nella mente e nel cuore dei poliziotti italiani.

Solidarietà, vicinanza, partecipazione al bisogno degli altri, rispetto della persona umana, rigore nei comportamenti, sono i connotati salienti, come direbbero i nostri colleghi della polizia scientifica, degli uomini e delle donne della Polizia di Stato, che hanno saputo cogliere in ogni epoca storica i valori più autentici della

società in cui operavano, hanno saputo farli propri, tramandarseli nel tempo, erigerli a modello e chiesto di poterne direttamente controllare e verificare l'esatta applicazione anche attraverso i sindacati.

E' quest'ultimo un esempio di assoluta trasparenza anche per Istituzioni che, come la nostra, svolgono un ruolo nevralgico nella garanzia della convivenza sociale. Un esempio concreto che sottolinea la profonda differenza tra una gestione di imprinting militare della sicurezza ed una gestione sul modello civile della stessa.

Entrambi, tanto il modello militare, quanto quello civile, sono essenziali e indispensabili per l'affermarsi ed il progredire della libertà nella democrazia, ma ciascuno di essi è caratterizzato da canoni comportamentali per loro natura diversi. Al militare è richiesto l'esatto adeguamento del suo agire alle "regole d'ingaggio", cioè a comportamenti predefiniti ed esattamente delimitati. Al professionista civile della sicurezza è richiesto di muoversi in uno spazio di regole più ampio ed in un quadro di riferimento normativo più generale, scegliendo di volta in volta la soluzione più adeguata e più confacente al problema da risolvere. Ne è un esempio emblematico la gestione dell'ordine pubblico.

Tutto ciò trova origine e legittimazione negli ordinamenti che nel tempo si sono succeduti a presidio e norma dell'attività di pubblica sicurezza fino alla legge di riforma dell'81, che, armonizzando il sistema e rendendolo più funzionale alle esigenze della società contemporanea, ha elaborato il concetto di "amministrazione della pubblica sicurezza" intesa come casa comune e stanza di compensazione delle varie componenti del sistema a prescindere dalla natura e dalla conformazione giuridica e amministrativa dei vari segmenti che armonicamente in essa vanno a confluire e che ha fissato in modo inequivoco prerogative e responsabilità delle Autorità di pubblica sicurezza: del Ministro dell'Interno a livello nazionale, dei Prefetti e dei Questori, a livello provinciale.

Quello della legge 121 è un modello tuttora valido, consolidato e al passo coi tempi, che non solo mette a disposizione del Paese un sistema unitario, integrato ed armonico di gestione della sicurezza, ma che ci consente di interpretarla come un elemento rafforzativo e strumentale di tutte le libertà garantite dalla nostra Carta costituzionale.

Possiamo addirittura affermare che ne identifica un elemento costitutivo, in quanto opera per garantire e proteggere la persona, i suoi diritti e le sue libertà.

Allo stesso tempo si configura come un elemento strumentale, in quanto al servizio di ciascuna e di tutte le libertà della persona, assicura le condizioni per il progresso economico e sociale della nostra comunità nazionale.

Sono tutte queste motivazioni che devono indurre allo stesso tempo a riflettere su come stia cambiando radicalmente il modo di concepire la sicurezza anche da parte di chi è chiamato a garantirla ogni giorno ed in ciascun settore della vita sociale.

A noi moderni operatori della sicurezza non è più consentito, come in passato, di circoscrivere il nostro operato alla pronta reazione alle minacce, o limitarci alla mera repressione dei reati, né possiamo limitare la nostra sfera di azione alla tutela delle cosiddette “libertà negative”. Non possiamo in tal senso farci carico soltanto di assicurare il godimento di quelle libertà che si declinano con la preposizione “da”: come libertà dalla criminalità, libertà dalla paura. Dobbiamo invece impegnarci a sostenere e favorire lo sviluppo delle “libertà positive”, ovvero di quelle libertà che si coniugano con la preposizione “di”, e cioè libertà di agire, libertà di intraprendere, libertà di sviluppare ogni iniziativa economica, sociale e ricreativa che amplia le sfere di godimento dei diritti individuali e senza le quali non vi può essere una prospettiva positiva per il futuro del nostro Paese.

E' un percorso complesso, articolato, irto di ostacoli e di difficoltà, ma è un percorso virtuoso in fondo al quale c'è l'obiettivo primario della nostra missione: garantire l'ordinato svolgimento del vivere civile in un corretto equilibrio tra libertà e sicurezza.

Questo percorso vede oggi più di ieri il Dipartimento della Pubblica sicurezza impegnato a rinnovarsi, a cercare moduli organizzativi sempre più attuali che pongano al centro del sistema l'uomo, e nel nostro caso l'uomo è l'operatore di polizia, è il semplice agente, così come l'alto funzionario, nella piena e assoluta consapevolezza che è l'uomo, e non certo la tecnologia, nemmeno la più sofisticata, ad assolvere al compito più nobile di tutela delle libertà e dei diritti per il migliore e più proficuo sviluppo del nostro Paese e dei suoi figli.

Ma lo sforzo e l'impegno dell'Amministrazione da sola e del vostro Capo, che senza sosta ne stimola le risorse migliori, non basta.

Ed ecco allora che è indispensabile un'azione corale e condivisa, che trova nelle risorse di ciascuno di voi una spinta molto più efficace e risolutiva ed ecco quindi la fondamentale importanza dell'apporto critico e dialettico della componente sindacale, non solo come propellente aggiuntivo, ma come quadro di

verifica e di controllo che assoggetti ognuno di noi ad un check-up costante e severo.

Questo è uno dei compiti più importanti che il legislatore ha affidato a voi e che il vostro sindacato, sigla storica del sindacalismo della polizia italiana, svolge ormai da un quarto di secolo con rigore, professionalità e con lo stesso entusiasmo che lo ho visto nascere, maturare e progredire negli anni.

Signor Segretario generale, al sesto anno inoltrato del mio mandato come Capo della Polizia posso forse permettermi di lasciarmi andare a qualche valutazione ed a qualche giudizio. Desidero allora farlo in questa sede esprimendo la mia soddisfazione e la mia gratitudine per l'apporto che i sindacati della Polizia di Stato mi hanno saputo offrire in questi anni non sempre facili ed un ringraziamento particolare al SIULP, ai suoi dirigenti, ai suoi quadri, ai suoi iscritti che hanno ben saputo coniugare la libertà con la sicurezza, trovando sempre e comunque, anche nei momenti più aspri del confronto e della dialettica, uno stabile punto di equilibrio.

Grazie dunque del lavoro svolto, grazie per quello che svolgerete nel prossimo futuro, che non si presenta del tutto agevole e scevro da difficoltà e, con gli auguri più sinceri, arrivederci al 50° anniversario.