

**L'assetto delle forze di polizia in Italia:
i problemi esistenti e le prospettive di riforma**

Mario Savino

Questa nota è redatta sulla base del materiale raccolto e delle audizioni svoltesi nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sullo stato della sicurezza in Italia, condotta dalla Commissione affari costituzionali della Camera. L'obiettivo è evidenziare i principali limiti dell'assetto delle forze di polizia in Italia ed alcune opzioni di riforma, tenendo presenti, da un lato, gli sviluppi della normativa europea in materia di cooperazione di polizia ed *intelligence*, e, dall'altro, lo studio comparato dei principali ordinamenti europei (si farà riferimento non solo ai tre paesi presi in considerazione nello studio preparatorio su Francia, Spagna e Germania, ma anche al Regno Unito).

Dall'analisi della dimensione europea e comparata emerge un dato che è opportuno sin d'ora evidenziare: il dualismo delle forze di polizia a competenza generale (Polizia di Stato – Arma dei carabinieri) è un falso problema, sia perché la cooperazione europea non impone agli Stati membri l'adozione di un assetto organizzativo unitario, sia perché la comparazione con altri ordinamenti suggerisce che l'efficienza dell'azione di polizia prescinde dal modello organizzativo prescelto. Tra gli Stati europei con migliori *performances*, alcuni hanno un assetto dualistico accentrato (la Francia), altri un assetto dualistico decentrato (la Spagna), altri ancora un assetto completamente decentrato (la Germania). In generale, il pluralismo dei corpi tendenzialmente risponde ad un principio d'ispirazione democratica (la dispersione del potere coattivo), altre che a motivi legati alla salvaguardia di tradizioni organizzative e di criteri di specializzazione funzionale e territoriale.

La nota è articolata in sei parti, dedicate, rispettivamente, alle funzioni, al coordinamento, all'organizzazione, alle risorse umane e finanziarie, alla cooperazione a livello europeo e, infine, alla politica dell'immigrazione. La struttura ricalca, in larga misura, quella dell'accurato studio fornito alla Commissione, ad inizio 2007, dal Dipartimento della pubblica sicurezza del ministero dell'interno¹. Ad esso si rinvia per una ricostruzione sistematica del quadro esistente. Qui ci si limiterà – come anticipato – ad evidenziare taluni ostacoli al corretto svolgimento dell'azione di polizia in Italia e le corrispondenti possibilità di intervento (legislativo, ma non solo).

1. Le funzioni

*a) La condivisione (permanente) della funzione generale di pubblica sicurezza tra
Polizia di Stato e Arma dei carabinieri*

Delle cinque forze di polizia statali esistenti (indicate dall'art. 16, l. n. 121/1981) due – la Polizia di Stato e l'Arma dei carabinieri – hanno competenza generale, essendo «in servizio permanente di pubblica sicurezza». La sovrapposizione funzionale che ne consegue è un dato strutturale, sistematico, che discende dall'opzione legislativa in favore della conservazione di un assetto dualistico (*rectius*, pluralistico) delle forze di polizia. Questa sovrapposizione non costituisce, di per sé, un elemento patologico del sistema: in Spagna ed in Francia, ad esempio,

La nota è stata redatta ad integrazione dell'audizione tenuta il 5 dicembre 2007 davanti alla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, nell'ambito dell'*Indagine conoscitiva sullo stato della sicurezza in Italia, sugli indirizzi della politica della sicurezza dei cittadini e sull'organizzazione e il funzionamento delle forze di polizia* (7 maggio 2007 – 5 dicembre 2007).

¹ Ministero dell'interno – Dipartimento della pubblica sicurezza, *Quadro generale di documentazione per la Commissione affari costituzionali*, gennaio 2007.

esiste un assetto analogo, caratterizzato dalla presenza di due forze di polizia a carattere generale, una di tipo civile (dipendente dal ministero dell'interno) ed una di tipo militare (dipendente dal ministero della difesa), la cui attribuzioni sono in ampia parte coincidenti. Si tratta, qui come lì, di una condivisione di attribuzioni che richiede la predisposizione di un adeguato sistema di coordinamento (sul quale, *infra*, par. 2).

b) La condivisione (occasionale) della funzione di ordine e pubblica sicurezza con le altre tre forze di polizia

Un discorso analogo vale per la sovrapposizione che si realizza tra le due forze a competenza generale e le altre tre forze di polizia statale – Guardia di finanza, Corpo forestale e Polizia penitenziaria – nello svolgimento dei compiti di ordine e di sicurezza pubblica. Come noto, la Guardia di finanza, il Corpo forestale e la Polizia penitenziaria sono corpi speciali di polizia, dotati ciascuno di una competenza settoriale distinta. A tali forze è, però, anche attribuita una funzione di concorso nelle attività di ordine e di sicurezza pubblica. Anche questa sovrapposizione (in concreto, occasionale) risponde ad una precisa scelta legislativa, che mira ad assicurare la disponibilità sul territorio di un numero adeguato di agenti per provvedere alla gestione dell'ordine pubblico. Anche la gestione sovrapposizione funzionale derivante da tale concorso è affidata a meccanismi di coordinamento, dei quali si dirà più avanti (par. 2).

c) La sovrapposizione di funzioni tra reparti specializzati

Sotto il profilo funzionale, il principale aspetto, per così dire, patologico riguarda la sovrapposizione di compiti tra le diverse forze in specifici ambiti settoriali. Le duplicazioni più consistenti derivano in misura prevalente (anche se non esclusiva) dalla moltiplicazione dei reparti specializzati delle singole forze. Ad esempio, nuclei speciali dell'Arma dei carabinieri si occupano di materie (frodi agro-alimentari, tutela del patrimonio, violazioni in materia di valuta) che rientrano anche nella competenza della Guardia di finanza². E gli esempi potrebbero moltiplicarsi in riferimento agli altri corpi.

La direttiva del ministro dell'interno del 14 febbraio 1992 è intervenuta sul tema, ma si è limitata a consolidare i comparti di specialità della polizia di stato e dei carabinieri. Successivamente, con l'art. 11 della legge n. 78 del 2000, si è tentato di porre un argine alla proliferazione di unità specializzate, stabilendosi che esse possano essere istituite dal ministro gerarchicamente competente, «previo concerto con il ministro dell'interno», e che la stessa procedura può essere utilizzata per la soppressione di unità già esistenti, fatti salvi, però, «i casi in cui la loro costituzione sia stata disposta con legge». Quest'ultima previsione ha, di fatto, impedito una razionalizzazione del quadro di forze di polizia specialistiche, essendo parte di esse state istituite con legge. Per ovviare alle persistenti sovrapposizioni di compiti, il ministro dell'interno ha adottato, in data 27 aprile 2006, un'apposita direttiva. Frutto di un accurato lavoro preparatorio, tale direttiva ha definito gli ambiti di competenza delle unità specializzate in numerosi settori e le modalità del concorso tra i diversi corpi.

Il problema risulta, a seguito di questo provvedimento di indirizzo, attenuato, ma non eliminato in radice. Occorrerebbe, perciò, un intervento legislativo in grado di semplificare il quadro dei reparti specializzati e di operare una più razionale divisione del lavoro tra le residue unità specialistiche delle varie forze di polizia.

2. Il coordinamento

La condivisione di funzioni tra le varie forze di polizia, di cui si è detto, impone un'azione di coordinamento. Tale azione è, però, complicata dal fatto che ciascuna di quelle forze dipende, sotto il profilo organizzativo, da un diverso apparato ministeriale: la Polizia di Stato, dal ministero dell'interno; l'Arma dei carabinieri, dal ministero della difesa; la Guardia di finanza, dal ministero dell'economia e delle finanze; il Corpo forestale, dal ministero

² Cfr. Dipartimento della pubblica sicurezza, *Quadro generale di documentazione per la Commissione affari costituzionali*, cit., p. 4, nt. 7, e p. 10.

dell'ambiente; la Polizia penitenziaria, dal ministero della giustizia.

L'ordinamento di polizia prevede forme di coordinamento che tentano, tenendo conto di questo dato, di ricondurre ad unità il sistema. I meccanismi generali di coordinamento sono riconducibili a due categorie principali, l'una di tipo *strategico-politico*, l'altra di tipo *tecnico-operativo*.

a) *Il coordinamento strategico-politico*

La responsabilità dell'alta direzione e del coordinamento delle forze di polizia spetta al ministro dell'interno, in qualità di Autorità nazionale di pubblica sicurezza³. Da esso, perciò, dipendono *funzionalmente* tutte le forze di polizia: non solo la Polizia dello Stato (che dal ministro dell'interno dipende anche sul piano organizzativo), ma anche in via permanente l'Arma dei carabinieri (eccetto che nell'esercizio dei compiti militari) ed occasionalmente le altre tre forze (allorché concorrono allo svolgimento delle funzioni di ordine e pubblica sicurezza).

Nell'esercizio dei suoi poteri di alta direzione e coordinamento, il ministro è coadiuvato da un Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica. Si tratta di un importante organo consultivo (con poteri sostanzialmente – ma non formalmente – decisionali), presieduto dal ministro e composto da un sottosegretario dell'interno (designato dal ministro con funzioni di vicepresidente), dal capo della polizia, dal comandante generale dell'Arma dei carabinieri e dal comandante generale della Guardia di finanza⁴.

A livello provinciale, la struttura istituzionale presenta un'articolazione simmetrica rispetto a livello centrale. La responsabilità di garantire l'attuazione delle direttive ministeriali – e, dunque, l'unità di indirizzo e coordinamento – ricade sul prefetto, autorità provinciale di pubblica sicurezza⁵. L'organo di cui questi si avvale è il Comitato provinciale dell'ordine e della sicurezza pubblica, al quale partecipano i vertici provinciali delle forze di polizia.

a. *Gli ostacoli ad una intelligence-led policy*

Il sistema di coordinamento strategico-politico sommariamente descritto, per quanto simmetrico e razionale, presenta un limite evidente, che emerge dalla comparazione con le principali esperienze straniere (in particolare quella britannica) e con l'orientamento della politica europea in materia. Si allude alla moderna concezione della politica di polizia come *intelligence-led policy*. L'idea di fondo è che tutte le principali attività di polizia (dal contrasto della criminalità organizzata, del terrorismo, dei traffici di droga, dell'immigrazione, al controllo del territorio) possano essere effettuate in modo più efficiente (in termini di ottimizzazione delle risorse impiegate) e più efficace (in termini di risultati) se esse sono guidate da una adeguata analisi preventiva dei fenomeni criminali. Questo approccio, che postula una stretta integrazione tra attività di *intelligence* ed attività di polizia, è stato utilizzato nel Regno Unito dagli anni settanta del XX secolo, ed è ora impiegato a livello europeo: l'obiettivo enunciato dall'Unione europea è «produrre ed utilizzare *intelligence* penale europea di alta qualità», cioè realizzare un'attività di raccolta e di analisi dei dati che consenta di orientare sia l'attività di prevenzione e repressione delle forze di polizia, sia le decisioni politiche in materia di sicurezza (c.d. *intelligence-led policy*)⁶.

Rispetto a questo quadro, l'assetto italiano appare carente. L'esercizio dei compiti di alta direzione e coordinamento non avviene in base ad una sistematica utilizzazione degli apporti del sistema di *intelligence*. Gli ostacoli alla adozione di una *intelligence-led policy* sono principalmente due.

³ Art. 1, l. 1 aprile 1981, n. 121.

⁴ Art. 1, d.l. 15 dicembre 1962, convertito dalla l. 14 febbraio 1980, n. 23.

⁵ Art. 13, l. n. 121/1981.

⁶ Cfr. Comunicazione della Commissione, *Migliorare l'accesso all'informazione da parte delle autorità incaricate del mantenimento dell'ordine pubblico e del rispetto della legge*, 16 giugno 2004, COM(2004) 429 def.

Innanzitutto, il principale organo di coordinamento strategico-politico – il Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica – non prevede la partecipazione di rappresentanti dei servizi di *intelligence* (ma solo – come si è visto – dei vertici delle forze di polizia). Di conseguenza, organi di collegamento tra le forze di polizia e i servizi di *intelligence* (oggi Aise ed Aisi, in luogo di Sismi e Sisde)⁷ esistono solo negli ambiti di pubblica sicurezza nei quali l'*input* dell'*intelligence* è parso indispensabile: si allude alle materie dell'antimafia e dell'antiterrorismo. In entrambi i casi, per assicurare un adeguato scambio informativo tra le forze di polizia e i servizi di informazione, si è dovuto procedere alla istituzione di un organo *ad hoc* – il Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata, per l'antimafia⁸, e il Comitato di analisi strategica antiterrorismo (C.A.S.A.), per l'antiterrorismo⁹ – la cui composizione interforze è integrata dalla presenza di funzionari delle agenzie di *intelligence*.

In secondo luogo, non esiste, nel nostro ordinamento, un sistema di *intelligence* fondato sulla centralizzazione dell'analisi dei dati raccolti da tutte le forze armate e di polizia. Lo conferma, sempre nel settore antimafia, l'istituzione di un sistema di *intelligence* parallelo, fondato sulla creazione di una autonoma banca dati e di un'unità di analisi ed investigativa *ad hoc* presso la Direzione investigativa antimafia¹⁰. La recente legge di riforma del sistema di informazione per la sicurezza ha esplicitamente previsto nuovi obblighi di scambio informativo. Tali obblighi sono imposti, nei confronti dell'apparato di *intelligence*, a carico delle forze armate e di polizia, nonché del menzionato C.A.S.A.¹¹. Tuttavia, non è difficile immaginare che questa nuova previsione, come le precedenti, si tradurrà, in concreto, in scambi informativi rarefatti ed occasionali. La legge non definisce, infatti, le infrastrutture, le regole di processo e le condizioni di utilizzo necessarie ad assicurare una condivisione effettiva del patrimonio informativo.

E' evidente, dunque, che, per un approccio europeo al tema della sicurezza, occorre rimuovere tali ostacoli e realizzare una piena integrazione tra l'ordinamento di polizia e l'ordinamento di *intelligence*. Occorre, in particolare:

- integrare la composizione degli organi di coordinamento interforze a competenza generale – il Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica ed i Comitati provinciali dell'ordine e della sicurezza pubblica – con la partecipazione di funzionari dei servizi di *intelligence*;

- realizzare i collegamenti infrastrutturali necessari a garantire un sistematico afflusso delle informazioni raccolte presso il centro di analisi del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (Dis) istituito presso la Presidenza del Consiglio. La banca dati dei servizi di *intelligence*, ora unificata presso il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (Dis) della Presidenza del Consiglio dovrebbe essere integrata con la banca dati interforze (il Centro di elaborazione dati – CED gestito dalla Direzione centrale per la politica criminale del Dipartimento per la pubblica sicurezza), e con la banca dati della DIA.

b) Il coordinamento tecnico-operativo

L'attuazione degli indirizzi definiti dal ministro dell'interno è affidata, sul piano tecnico operativo, al coordinamento interforze del Dipartimento per la pubblica sicurezza. Parallelamente, a livello provinciale, l'organo di coordinamento tecnico-operativo chiamato ad attuare le direttive del prefetto è il questore.

⁷ La recente riforma dei servizi di informazione per la sicurezza è avvenuta, come noto, con la l. 3 agosto 2007, n. 124.

⁸ Art. 1, d.l. 29 ottobre 1991, n. 345, convertito dalla l. 30 dicembre 1991, n. 410. Sui compiti specifici del Sismi e del Sisde in materia, si veda l'art. 2, co. 1 e 2.

⁹ Istituito presso il ministero dell'interno con d.m. 6 maggio 2004.

¹⁰ Art. 3, d.l. n. 345/1991.

¹¹ Se si eccettuano le garanzie di riservatezza e tutela del segreto istruttorio, previste dall'art. 12, co. 2, l. n. 124/2007 e dall'art. 329 c.p.p.

Entrambi gli organi – il Dipartimento per la pubblica sicurezza e il questore – hanno, nell’ordinamento di polizia, un duplice ruolo: di attuazione unitaria (interforze) delle politiche di sicurezza determinate dal ministro dell’interno e di direzione della Polizia di Stato. Il capo della polizia è, infatti, anche alla guida del Dipartimento per la pubblica sicurezza; parimenti, il prefetto è, nel territorio provinciale, Autorità di pubblica sicurezza (con compiti tecnici di coordinamento interforze), nonché vertice amministrativo della Polizia di Stato.

a. I problemi derivanti dall’assenza di un autonomo apparato interforze

Questa duplicità di ruolo, sebbene ampiamente sperimentata nella prassi, determina conseguenze sulle quali occorre riflettere. Innanzi tutto, produce una intersezione di linee di comando, con prevalenza del «civile» (della Polizia di Stato) sul «militare» (cioè sull’Arma dei carabinieri e, in via occasionale, la Guardia di finanza), che – sebbene giustificabile in termini ideologici e costituzionali – genera, in concreto, conflitti e competizione tra i corpi.

In secondo luogo, e conseguentemente, rende difficile la costituzione di unità operative interforze: ad esempio, i servizi specializzati interforze, previsti dall’art. 12, co. 2, d.l. n. 152 del 1991, non sono stati finora costituiti. I recenti sviluppi in tal senso confermano, a ben vedere, questa difficoltà: la costituzione di una Forza di impiego rapido (FIR) a composizione mista (polizia-carabinieri) è stata collocata, non a caso, in quella parte dell’amministrazione centrale che ha acquisito carattere interforze (ci si riferisce alla Direzione centrale per la polizia criminale, che opera nell’ambito del Dipartimento per la pubblica sicurezza).

In terzo luogo, quella duplicità di ruolo presuppone l’assenza di un apparato interforze dotato di autonomia sul piano finanziario: il legislatore aveva provveduto in passato con finanziamenti destinati¹², ma tali accantonamenti, a partire dal 2002, non sono stati più rifinanziati. La conseguenza è la sistematica insufficienza di stanziamenti per finanziare operazioni e strutture interforze (come conferma, tra l’altro, la tardiva attivazione del Centro elaborazione dati e, ancor più, l’attuazione ancora in corso delle centrali operative comuni a livello provinciale, tutti interventi previsti già nella legge n. 121 del 1981).

Un rimedio parziale è stato introdotto prima, nel 2000, con la sottoposizione dell’Arma dei carabinieri ad alcuni poteri organizzativi del ministero dell’interno¹³; poi, nel 2005, con la distinzione, nell’ambito del Dipartimento per la pubblica sicurezza, di un’area esclusiva, riservata alla direzione della Polizia interforze, e un’area comune, dedicata al coordinamento interforze¹⁴.

Il passo successivo – auspicabile in vista di un compiuto superamento dei problemi evidenziati – consisterebbe (secondo un disegno già abbozzato in passato¹⁵) nella realizzazione di uno snello ma autonomo apparato per il coordinamento interforze, composto:

- a livello centrale, da un apposito dipartimento del ministero dell’interno, comprensivo degli uffici interforze esistenti, dotato di poteri di gestione di un budget e di una quota di personale distaccato dai tre corpi di polizia principali, e sottoposto alla responsabilità del ministero dell’interno (nonché, eventualmente, agli indirizzi di gestione impartito da un nuovo comitato interministeriale, presieduto dal ministro dell’interno e composto dai ministri della difesa e dell’economia);
- a livello territoriale, da un apparato tecnico-operativo interforze distinto dalle questure, eventualmente da costituire presso le prefetture.

¹² Cfr. art. 9, d.l. n. 9/91 (conv. con l. n. 217/1992).

¹³ Art. 2, co. 3, lett. b), d.lg. ottobre 2000, n. 297.

¹⁴ In base all’art. 4, del d.l. 31 marzo 2005, n. 45, convertito dalla l. 31 maggio 2005, n. 89, sono ora inclusi nell’area interforze sei uffici: l’Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle forze di polizia, la Direzione centrale della polizia criminale (preso la quale è stato trasferito il Centro elaborazione dati), la Direzione investigativa antimafia, la Direzione centrale dei servizi antidroga, l’Ufficio centrale interforze per la sicurezza personale e la Scuola di perfezionamento delle forze di polizia.

¹⁵ A.S. 600 dell’XI legislatura, recante *Nuove disposizioni in materia di direzione unitaria delle Forze di polizia e sulla Amministrazione della pubblica sicurezza*, presentato l’11 settembre 1992.

3. L'organizzazione

Sotto il profilo strutturale, la differenza principale tra la Polizia di Stato e l'Arma dei carabinieri riguarda l'articolazione territoriale dei rispettivi apparati. La polizia presenta un assetto organizzativo tipo articolato in:

- questure (103), uffici provinciali alle dirette dipendenze del questore
- commissariati di pubblica sicurezza (360), uffici locali dipendenti dalle questure
- posti fissi (17), uffici locali o circoscrizionali, dipendenti dai commissariati o direttamente dalle questure.

Accanto a questi uffici esistono numerosissimi reparti di specialità (907) e reparti di prevenzione del crimine (10), aventi anch'essi funzioni finali, nonché uffici con funzioni strumentali e di supporto (quali le strutture formative, sanitarie, ecc.) ed uffici con funzioni ispettive e di controllo.

L'assetto territoriale dei carabinieri è, invece, molto più complesso, poiché prevede:

- comandi interregionali (5)
- comandi regionali (19)
- comandi provinciali (102)
- comandi intermedi (538 compagnie o gruppi, 36 tenenze e 17 reparti territoriali)
- comandi di stazione (4.632)¹⁶

Dalla comparazione emergono due dati. Il primo, qualitativo, è che la polizia non frappone tra l'ufficio di direzione centrale (il Dipartimento per la pubblica sicurezza) e gli uffici operativi provinciali (le questure) alcun livello di direzione e coordinamento¹⁷. Al contrario, l'organizzazione militare dell'Arma dei carabinieri prevede la presenza di comandi sia interregionali che regionali. Nella prospettiva di una razionalizzazione, occorrerebbe, perciò, valutare l'effettiva utilità di questi comandi interregionali e regionali, che non solo appaiono poco congruenti con la dimensione provinciale delle funzioni operative, ma rischiano anche – data l'asimmetria nell'articolazione territoriale – di complicare l'attività di coordinamento con il corpo di polizia civile svolta dalle questure¹⁸.

La seconda evidente asimmetria riguarda la consistenza quantitativa dei presidi territoriali: l'Arma dei carabinieri ne ha ben 6140 (di cui 4632 stazioni), a fronte dei 1851 della polizia (in gran parte reparti specializzati). L'elevato numero di presidi territoriali dei carabinieri, comporta elevati costi complessivi di gestione. Inoltre, implica, a livello locale, una bassa consistenza degli organici, che in molti casi rende le singole stazioni operative solo per un numero limitato di ore quotidiane. Sotto questo profilo, dunque, appare ancor più indispensabile adottare provvedimenti che semplifichino (in misura anche drastica) l'organizzazione territoriale dell'Arma. Dovrebbe essere superfluo ricordare che le ben note resistenze localistiche non possono continuare a prevalere sulle esigenze di efficienza di un servizio fondamentale, pregiudicandone gli equilibri nazionali.

A questo problema se ne ricollega un altro, più generale, che attiene alla distribuzione geografica delle forze di polizia. Esistono palesi disarmonie nella distribuzione:

- tra i capoluoghi (ove si cumulano i presidi di polizia e arma dei carabinieri) e il restante territorio provinciale (affidato alla competenza territoriale esclusiva dei carabinieri);
- tra i centri urbani (di regola, ben presidiati) e le periferie (troppo spesso sguamite).

L'attuale distribuzione delle forze di polizia, definita nel 1992, non tiene nel dovuto conto, da un lato, le tendenze demografiche recenti (lo spopolamento di alcune aree e la

¹⁶ L'articolazione territoriale della Polizia di Stato è definita dall'art. 2 (3 e 6), d.P.R. n. 208/2001; quella dell'Arma dei carabinieri, dall'art. 15, d.lg. n. 297/2000.

¹⁷ Le sette direzioni interregionali prima esistenti sono state soppresse.

¹⁸ Un discorso analogo varrebbe anche per la Guardia di finanza, ove pure si ritrovano comandi interregionali (6) e regionali (20).

sovrapopolazione di quelle metropolitane) e, dall'altro, le variazioni geografiche del tasso di criminalità. In altri ordinamenti europei – in Francia, ad esempio – la dislocazione territoriale delle forze di polizia è periodicamente rivisitata in considerazione del rapporto (in continua evoluzione) tra popolazione e delitti. L'esigenza è ben avvertita anche nel nostro ordinamento. Alla fine del 2001 si è avviato un importante tentativo di ridefinizione della presenza territoriale delle forze di polizia, con la costituzione di un apposito Gruppo di lavoro presso l'Ufficio di coordinamento e pianificazione della Direzione per la pubblica sicurezza e la successiva nomina, con d.m. 3 dicembre 2001, di un Gruppo di analisi¹⁹. Tra i criteri ispiratori dovrebbero figurare:

- la definizione di standards comuni diretti a garantire un'assidua operatività dei presidi (uffici aperti 24 ore al giorno e costante controllo del territorio);
- la necessità di ridimensionare il numero di presidi territoriali, per realizzare economie di scala che consentano di rispettare quegli standards;
- rimediare alla dislocazione non ottimale dei presidi nei capoluoghi, per evitare che le articolazioni territoriali delle due forze si trovino in posizione di manifesta vicinanza o contiguità, a scapito della copertura di altre aree urbane.

Gli accurati lavori condotti nel 2001 ed in larga parte ispirati a questi criteri (ma poi rimasti inattuati a causa di opposizioni localistiche), meriterebbero finalmente di essere ripresi, aggiornati e coerentemente attuati.

Un recentissimo studio del ministero dell'economia, infine, prospetta – sulla base di criteri di efficienza che probabilmente andrebbero più approfonditamente valutati e temperati con considerazioni di ordine funzionale – anche l'esigenza di realizzare maggiori economie di scala nella distribuzione territoriale delle prefetture²⁰.

In definitiva, l'assetto organizzativo delle forze di polizia presenta, a livello territoriale, significativi margini di azione nella prospettiva – sempre meno procrastinabile – di una ripartizione delle risorse umane e strumentali informata a criteri di efficienza, economicità ed efficacia.

4. Le risorse umane e finanziarie

a) Le risorse umane: i limiti della comparazione

Secondo i dati forniti da Eurostat – pubblicati in data 23 novembre 2007 ma aggiornati al 2005 – il numero di operatori di polizia in Italia sarebbe pari a 329.012 unità (in media, 561 agenti ogni 100 mila abitanti). Questo dato collocherebbe l'Italia, nella classifica degli Stati UE con maggior presenza di polizia nel proprio territorio, al secondo posto, dietro al solo Cipro, con un netto vantaggio rispetto alla Spagna (la cui media sarebbe pari a 469), alla Francia (385), alla Germania (300) e al Regno Unito (per l'esattezza, è riportata solo la media di Inghilterra e Galles, pari a 266 agenti ogni 100 mila abitanti). Parzialmente diverso nelle cifre assolute, ma non nella valutazione finale, è il dato comparato fornito dall'*European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics* del 2006. Qui, il numero di agenti di polizia italiani è pari a 470

¹⁹ Cfr. Dipartimento della pubblica sicurezza, *Quadro generale di documentazione per la Commissione affari costituzionali*, cit., p. 56 s.

²⁰ Ministero dell'Economia e delle Finanze – Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa*, Doc. 2007/9, 13 dicembre 2007, p. 20: «Da analisi preliminari sembra che per le Prefetture l'efficienza, misurata dall'indicatore risorse per 10.000 abitanti, sia rapidamente crescente fino a quando la circoscrizione arrivi all'intorno dei 500.000 abitanti. Se ciò fosse confermato, il criterio che ad ogni provincia debba corrispondere una Prefettura non consentirebbe di sfruttare adeguatamente le economie di scala. L'attuale scelta organizzativa porterebbe quindi ad una spesa meno efficiente. A titolo puramente esemplificativo e considerando solo le economie di scala, se il rapporto tra personale e popolazione per le 66 Prefetture sotto i 500.000 abitanti fosse pari a quello delle 35 Prefetture con più di 500.000 abitanti, si potrebbe risparmiare il 27% del personale delle Prefetture a parità di servizi» (si vedano anche i dati ulteriori riportati alle pagine 119 s.).

ogni 100 mila abitanti ed il più dopo quello della Grecia tra i tredici principali Stati membri dell'Unione europea (la media Ue 13 è pari a 349). Questo dato è riportato nel menzionato rapporto del ministero dell'economia, corredato dall'invito a riflettere sul sovradimensionamento delle nostre forze di polizia²¹.

L'utilità della comparazione scosta, in questo campo, due limiti evidenti. Il primo è legato alla attendibilità scientifica di tali dati. Dal momento che l'assetto organizzativo delle forze di polizia nei diversi ordinamenti è fortemente differenziato – non solo perché esistono modelli diversi (monisti, dualisti, pluralisti), ma anche perché i ruoli amministrativi sono distinti da quelli operativi in alcuni paesi e non in altri – l'attendibilità della comparazione dipende dal modo in cui tali differenze sono valutate. Ad esempio, in base ai dati Eurostat, il numero complessivo di operatori di polizia in Francia sarebbe pari a 234 mila unità, a fronte delle 329 mila italiane. Tuttavia, il dato francese non comprende gli operatori civili, quelli della polizia doganale, i cadetti e lo staff tecnico, mentre il contrario accade per il dato italiano. Inoltre, vi è chi osserva che il dato complessivo italiano non dovrebbe includere il personale delle forze di polizia specialistiche (Guardia di finanza, Polizia forestale e Polizia penitenziaria), ma solo quello delle polizie a competenza generale (Polizia di Stato e Arma dei carabinieri), poiché queste corrispondono alle due forze di polizia generale francesi (la *Police Nationale* e la *Gendarmerie*). Se si adotta questo diverso criterio, cambiano non solo i valori assoluti ma anche quelli relativi: le forze reali delle due forze di polizia francesi (215 mila unità) equivalgono a quelle delle corrispondenti forze italiane (214.400 unità)²².

Il secondo limite della comparazione è dato dalle specificità degli ordinamenti comparati. L'esigenza di contrastare fenomeni criminali specifici di uno Stato – si pensi, per quanto riguarda l'Italia, alla mafia, alla camorra, alla 'ndrangheta, ecc. – non può non incidere sugli organici da destinare alla funzione di sicurezza. Anche ammettendo che in Italia il rapporto tra forze di polizia e popolazione sia più alto che in altri paesi europei, resta da dimostrare che la differenza non si giustifichi in relazione alle diverse caratteristiche territoriali della funzione da svolgere.

Tenendo presenti questi *caveat*, la comparazione può rivelarsi affidabile. Si pensi al caso della polizia penitenziaria, un corpo ben individuato con una funzione che presenta dei caratteri comuni (salvo differenze più o meno cospicue al margine) nei vari ordinamenti. Ebbene, mentre in Italia (agosto 2007), a fronte di 45.600 persone detenute (59.000 prima dell'indulto), ci sono 41.600 unità di polizia penitenziaria, in Francia, con circa 59.500 detenuti, gli agenti penitenziari sono circa 31.000. Sulla base di simili dati, appare difficile contestare la conclusione per cui «risulta chiaro che il sistema penitenziario italiano richiede uno sforzo consistente di miglioramento, sia sotto il profilo ordinamentale sia come riduzione di spesa corrente per liberare risorse a vantaggio di investimenti nelle strutture di detenzione»²³.

b) Le risorse umane (segue): le criticità del quadro esistente

Un primo dato inoppugnabile riguardante il personale delle nostre forze di polizia riguarda il sottodimensionamento degli organici reali. L'organico formale complessivo (desumibile dalle disposizioni di legge) di tutte e cinque le forze dovrebbe essere pari a 344 mila unità; quello riferito a Polizia di Stato ed Arma dei carabinieri dovrebbe ammontare a 232.483 unità, circa 8500 unità nei ruoli operativi e di oltre 14 mila se si includono nel conteggio le vacanze nei ruoli tecnici). Inoltre, per quanto riguarda la sola polizia di Stato dal 1995 al 2006 lo scarto tra

²¹ Ministero dell'Economia e delle Finanze – Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa*, cit., p. 113 ss.

²² Dipartimento della pubblica sicurezza, *Quadro generale di documentazione per la Commissione affari costituzionali*, cit., p. 60.

²³ Ministero dell'Economia e delle Finanze – Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa*, cit., p. 20 e 44-46.

la dotazione organica e la forza effettiva è cresciuto dal - 1% al - 4% per i ruoli operativi, mentre è diminuito dal - 90% al - 40% (dato pur sempre elevatissimo) per i ruoli tecnici e sanitari²⁴. E' sin troppo banale dedurre che occorrerebbe reperire le risorse necessarie per provvedere a colmare le menzionate lacune di organico.

Il problema dell'insufficienza delle risorse è aggravato dalla questione dei compiti amministrativi di supporto all'azione di polizia. La l. n. 121/1981 prevedeva (e prevede tuttora) che «all'espletamento delle funzioni di carattere amministrativo, contabile e patrimoniale ... si provvede con personale appartenente ai ruoli dell'amministrazione civile dell'interno»²⁵. Questa disposizione ha avuto un'applicazione molto limitata: mentre in altri paesi europei il personale civile è mediamente pari al 20-30% della forza di polizia a supporto della quale opera, in Italia tale percentuale è molto più bassa (inferiore al 10%), poiché il personale civile di supporto alla Polizia di Stato è pari ad appena 9.960 unità. La conseguenza è che una parte consistente del carico amministrativo finisce per gravare direttamente sul personale di polizia, limitando ulteriormente il numero di agenti da utilizzare in attività finali. In attesa di una adeguata integrazione del personale civile di supporto, occorrerebbe quanto meno introdurre incentivi per favorire il passaggio del personale della Polizia di Stato con maggiore anzianità (comunque destinato ad impieghi sedentari) ai ruoli civili e così valorizzare una previsione già esistente²⁶.

Un ultimo problema da affrontare riguarda il reclutamento. Non si allude solo alle misure di blocco delle assunzioni, che negli anni passati hanno impedito un adeguato *turn-over* e prodotto un considerevole "invecchiamento" delle forze di polizia (per la polizia di Stato, l'età media, pari a 28,8 nel 1995, è passata a 35 anni nel 2005). Si allude anche all'inadeguatezza del sistema di reclutamento vigente (l. n. 226/2004), che impone alle forze di polizia ad ordinamento civile di attingere ai volontari delle forze armate per reclutare i propri agenti. Si introduce, così, un ostacolo al reclutamento di forze della società civile che andrebbe rimosso.

c) *Le risorse finanziarie*

In merito al quadro finanziario delle forze di polizia – descritto in modo eloquente dal ministro dell'interno Amato nel corso della sua audizione – ci si limita a constatare la sua inadeguatezza. Anche ipotizzando l'attuazione delle misure di razionalizzazione fin qui proposte, le risorse esistenti risulterebbero insufficienti e comunque quelle risorse sono certamente inadeguate nel presente.

E' evidente, in particolare, l'impossibilità di far fronte ai c.d. consumi intermedi (gestione automezzi, riscaldamento, illuminazione, manutenzione e affitto degli immobili, ecc.), dai quali dipende la concreta operatività delle forze di polizia. I c.d. patti per la sicurezza conclusi nel corso del 2007 (in base all'art. 1, co. 409, della legge finanziaria per il 2007) hanno consentito allo Stato di raggiungere accordi con gli enti locali per il finanziamento di una parte di tali consumi. Si tratta di un rimedio utile (impiegato, tra l'altro, per l'ammodernamento dei mezzi), ma evidentemente non risolutivo, poiché si tratta di accordi territorialmente circoscritti e perché non forniscono una risposta al problema dei debiti accumulati nel tempo (ad esempio, per gli affitti non pagati). Fa riflettere la recente istituzione, presso il Ministero dell'interno, di un tavolo tecnico per il «mantenimento» – non per il miglioramento! – degli standards nei servizi di sicurezza.

Il rischio, in altri termini, è quello di progressivo (sempre più accentuato) «deperimento» della funzione. Sono necessarie risorse aggiuntive, da assicurare sia con misure *una tantum*²⁷, per ripianare i debiti accumulati, sia con un finanziamento strutturale stabile nel tempo, per

²⁴ Per questi ed altri dati, si rinvia a Dipartimento della pubblica sicurezza, *Quadro generale di documentazione per la Commissione affari costituzionali*, cit., p. 59 ss.

²⁵ Art. 36, sub I), l. n. 121/1981.

²⁶ Si tratta della l. 17 agosto 199, n. 288.

²⁷ Si veda, ad esempio, il d.l. n. 81/2007.

consentire di programmare investimenti tesi a mantenere e – perché no? – ad elevare gli standards del servizio (ad esempio pianificando l'ammodamento dei mezzi e l'assunzione di nuovo personale).

5. La cooperazione a livello europeo

La politica di cooperazione dell'Unione europea persegue due obiettivi principali. Il primo è la condivisione delle informazioni raccolte: «rendere accessibili i dati e le informazioni pertinenti e necessarie alle autorità UE incaricate della repressione del crimine, allo scopo di prevenire e combattere il terrorismo e le altre forme di criminalità grave o organizzata». Il secondo obiettivo è «produrre ed utilizzare *intelligence* penale europea di alta qualità», per orientare l'attività di prevenzione e repressione delle forze di polizia nazionali (*intelligence-led policy* su scala europea)²⁸.

Per realizzare questi obiettivi, la Commissione, su mandato del Consiglio europeo²⁹, ha avviato un intenso programma normativo, in parte già realizzato. Esso prevede, per un verso, l'introduzione di garanzie, condizioni e protocolli comuni, al fine di rimuovere gli ostacoli alla condivisione delle informazioni e dell'*intelligence*³⁰; per altro verso, la semplificazione dello scambio di informazioni tra Stati membri³¹ e l'applicazione del principio di disponibilità. Quest'ultimo principio – destinato ad entrare in vigore con la ratifica del Trattato di Prüm³² e l'approvazione di una apposita decisione quadro da parte del Consiglio³³ – impone alle autorità nazionali non un mero *scambio* (occasionale) di dati, ma un vero e proprio obbligo di (sistematica) *condivisione*. Ciascuno Stato deve raccogliere i dati rilevanti e renderli disponibili *on line*, in modo da consentirne la consultazione ad Europol e agli altri servizi di *intelligence* nazionali, nel rispetto di garanzie di riservatezza e condizioni di utilizzo³⁴. Inoltre, in attuazione del medesimo principio, viene ampliato l'accesso al patrimonio informativo comune gestito, processato ed analizzato da Europol³⁵. Si profila, dunque, la costituzione di un sistema continentale di *intelligence*, fondato sulla centralizzazione dell'analisi dei dati raccolti e sulla regola della condivisione nel rispetto di standard comuni di protezione dei dati.

Per garantire l'integrazione del sistema di sicurezza italiano nel contesto europeo, appare necessario adottare, a livello nazionale, quattro misure.

La prima dovrebbe garantire un collegamento strutturale tra la banca dati dei servizi di *intelligence* italiani – gestita dal Dis presso la Presidenza del Consiglio – con il sistema di analisi (i c.d. archivi di lavoro) dell'Europol³⁶. L'obiettivo è assicurare il funzionamento di un sistema di *intelligence* europeo di alto livello, in grado di decifrare fenomeni transnazionali

²⁸ Cfr. Comunicazione della Commissione, *Migliorare l'accesso all'informazione da parte delle autorità incaricate del mantenimento dell'ordine pubblico e del rispetto della legge*, 16 giugno 2004, COM(2004) 429 def.

²⁹ Comunicazione della Commissione, *Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia*, COM (2005) 184 def.

³⁰ Cfr. Proposta di decisione quadro del Consiglio sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, 4 ottobre 2005, COM(2005) 475 def.

³¹ Decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio, del 18 dicembre 2006.

³² Trattato sul rafforzamento della cooperazione transfrontaliera per combattere, in particolare, il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e l'immigrazione clandestina, firmato a Prüm il 27 maggio 2005 da sette Stati membri. Il 4 luglio 2006 anche l'Italia vi ha aderito.

³³ Proposta di decisione quadro del Consiglio sullo scambio di informazioni in virtù del principio di disponibilità, 12 ottobre 2005, COM(2005) 490 def.

³⁴ Art. 9 della proposta di decisione quadro, COM(2005) 490 def.

³⁵ Mentre attualmente le unità nazionali possono accedere ai dati raccolti nel Sistema di informazione Europol solo per le esigenze di un'indagine determinata e tramite degli ufficiali di collegamento (art. 7 della Convenzione Europol), la nuova disciplina dell'Europol consentirà alle unità nazionali di accedere pienamente e direttamente a tutte le informazioni disponibili nel Sie (art. 11 della proposta di decisione del Consiglio che istituisce l'Ufficio europeo di polizia - Europol, 20 dicembre 2006, COM(2006)817 def.).

³⁶ Art. 10-12 della Convenzione Europol.

(terrorismo, criminalità organizzata) e orientare l'azione di contrasto delle forze di polizia nazionali (*intelligence-led policing* su scala europea). Il presupposto necessario affinché questa misura sia efficace è che si provveda a centralizzare presso il Dis i contenuti delle banche dati dell'*intelligence* di settore (ad esempio quella della DIA)³⁷.

La seconda misura, collegata alla precedente, dovrebbe connettere la banca dati interforze italiana – il Centro di elaborazione dati (CED) gestito dalla Direzione centrale per la politica criminale del Dipartimento per la pubblica sicurezza – con il Sistema di informazione dell'Europol (SIE)³⁸, per consentire la condivisione dei dati in possesso delle nostre forze di polizia con l'Europol e, per suo tramite, con le altre forze di polizia europee.

Una terza serie di misure, finalizzata al tempestivo adeguamento del nostro apparato di sicurezza ai contenuti del Trattato di Prüm, dovrebbe riguardare, tra l'altro, la costituzione di una banca dati del DNA (in corso di realizzazione presso la Direzione centrale per la polizia criminale, che – come detto – gestisce anche il CED).

Un'ultima misura dovrebbe, infine, consistere nella realizzazione di un'unica figura "multifunzionale" di ufficiale di collegamento, che consenta di dare compiuta attuazione alla decisione del Consiglio 2003/170/GAI del 27 febbraio 2003 in materia di contrasto della criminalità organizzata e transfrontaliera. Occorrerebbe, in particolare, evitare la frammentazione derivante dalla dipendenza funzionale di nostri ufficiali di collegamento da ministeri diversi da quello dell'interno³⁹.

6. Le politiche di settore: in particolare, l'immigrazione

Il quadro delle criticità sin qui tratteggiato è incompleto, poiché non contempla l'analisi delle questioni specifiche che attengono alle politiche di settore della sicurezza. Sia consentito, a conclusione di questa nota, sottolineare come la politica che maggiormente incide sullo stato della sicurezza in Italia è quella in materia di immigrazione. Senza entrare nel merito delle soluzioni adottate dalla legislazione vigente o di quelle prospettate dall'iniziativa legislativa del governo in carica (si allude al d.d.l. Amato-Ferrero), ci si limita a segnalare due dati emersi nel corso dell'indagine conoscitiva, che potrebbero indirizzare il dibattito parlamentare verso un approccio non ideologico alla questione.

Il primo dato è che il 30 per cento circa dei delitti commessi è ascrivibile agli immigrati, i quali (regolari e non) costituiscono circa il 6 per cento della popolazione italiana (parimenti, circa il 30 per cento della popolazione carceraria è costituita da immigrati). Se si analizza il dato nelle sue componenti disaggregate, ci si avvede che agli immigrati sono ascrivibili il 70 per cento dei borseggi e il 51 per cento dei furti in abitazione. Inoltre, la percentuale di reati commessi da immigrati aumenta, nel nord dell'Italia, fino al 60 per cento. Dunque, l'immigrazione incide principalmente sui c.d. reati predatori (meno sugli altri) e molto più al nord che nel resto della penisola.

Il secondo dato è ancor più interessante. Rispetto al numero complessivo di immigrati denunciati, il 98 per cento è costituito da clandestini ed appena il 2 per cento da immigrati regolari. Questi ultimi sono circa il 5 per cento della popolazione italiana e rappresentano complessivamente il 6 per cento dei denunciati. Dunque, come osservato dal capo della Polizia di Stato nella sua audizione del 26 luglio 2007, le statistiche dimostrano che «la criminalità degli immigrati regolari ha la stessa incidenza di quella della popolazione italiana». Il vero problema, dal punto di vista della sicurezza, è l'immigrazione clandestina. Occorre ricordare, a questo riguardo, che la maggior parte degli immigrati entra in Italia regolarmente: essi

³⁷ Il punto è stato trattato più diffusamente *supra*, par. 2.

³⁸ Art. 7-9 della Convenzione Europol.

³⁹ Una parte cospicua di nostri ufficiali di collegamento distaccati all'estero, pur appartenendo alle forze di polizia, dipende funzionalmente dal ministero degli affari esteri (cfr. Dipartimento della pubblica sicurezza, *Quadro generale di documentazione per la Commissione affari costituzionali*, cit., p. 87).

divengono clandestini solo in un secondo momento, a causa delle condizioni particolarmente restrittive previste dalla legislazione vigente per il rinnovo dei permessi di soggiorno.