

L'organizzazione della sicurezza pubblica nella riforma della PA

di Arcangelo Canitano, Alessandro Esposito, Mariano Nuzzo

4 ottobre 2016

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la legge 7 agosto 2015, n. 124 *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, ha inteso intervenire sul sistema di organizzazione della sicurezza e dell'ordine pubblico trattando in particolare i seguenti principi: razionalizzazione delle funzioni di polizia e gestione dei servizi strumentali per migliorare la cooperazione tra le varie forze, evitare sovrapposizioni di competenze e razionalizzare la spesa pubblica; istituzione di un numero unico europeo 112 su tutto il territorio nazionale, con centrali operative da realizzare in ambito regionale; riordino delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente, del territorio e del mare, nonché nel campo della sicurezza e dei controlli nel settore agroalimentare, conseguente alla riorganizzazione del Corpo Forestale dello Stato e all'eventuale assorbimento del medesimo in "altra Forza di Polizia".

La legge all'art. 8, *Capo II-Organizzazione*, circa la delega al Governo in materia di *Riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato*, in relazione al contenuto del *comma 1, lettera a* ha emanato lo schema di decreto legislativo attuativo recante: *Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato*. Tale decreto, oggetto di trattazione, ha ricevuto il parere del Consiglio di Stato (N. 01183/2016 del 12/05/2016) ed è attualmente in discussione nell'ambito della *Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione* e delle altre commissioni parlamentari competenti per materia, al fine di ricevere ulteriori contributi, prima dell'emanazione. La materia che il Governo ha deciso di 'riformare' è complessa e, soprattutto, stratificata nel tempo da numerosi provvedimenti che ne hanno ancor più complicato il quadro. Un ulteriore elemento da considerare, in particolare nel caso cogente che tratta la rivisitazione della struttura organizzativa della sicurezza pubblica, è il proprio il forte senso di identificazione nell'istituzione appartenenza maturato da ogni forza di polizia. In Italia perdura un sistema di sicurezza basato sul pluralismo istituzionale delle Forze di polizia, avente una funzione di garanzia, incentrato su due Forze in servizio permanente, Polizia di Stato e Arma dei Carabinieri. Per un opportuno inquadramento storico della disciplina vigente in materia di sicurezza si fa riferimento, in particolare, alla legge 1° aprile 1981, n. 121 *Nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza* che rappresenta una pietra miliare. Nel modello pluralistico italiano, le Forze di polizia attualmente comprendono (art. 16):

- la Polizia di Stato e l'Arma dei Carabinieri, rispettivamente con ordinamento civile e militare, con competenza generale e, prioritariamente, preposte alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, al controllo del territorio e alla prevenzione e repressione dei reati;

- il Corpo della guardia di finanza, quale forza di polizia ad ordinamento militare con competenza generale in materia economico-finanziaria;
- il Corpo della polizia penitenziaria, con compiti di sicurezza e legalità all'interno degli istituti penitenziari;
- il Corpo forestale dello Stato, ad ordinamento civile, specializzato nella tutela del patrimonio naturale e paesaggistico e nella prevenzione e repressione dei reati in materia ambientale e agroalimentare.

Questi ultimi tre corpi di polizia hanno ambiti specifici d'intervento e le professionalità sviluppate hanno consentito di acquisire un *know-how* particolarmente settoriale e specialistico; concorrono comunque anche al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Pur non essendo una Forza di polizia, è opportuno fare un breve cenno anche alle *Capitanerie di porto – Guardia costiera*, incardinate all'interno della *Marina Militare* che, indubbiamente, svolge anche funzioni di sicurezza pubblica in mare (ambientale, pesca, protezione civile, contrasto al traffico di sostanze stupefacenti) e soprattutto di contrasto all'immigrazione illegale. Nel quadro della riorganizzazione delle amministrazione dello Stato, il citato *art. 8, co. 1 alla lettera b* della Legge delega indica al Governo di intervenire, anche con riferimento alle forze operanti in mare, al fine di coordinare le attività svolte con le altre Forze di polizia (*in primis* la Guardia di finanza) per evitare sovrapposizioni logistico-funzionali e rafforzare l'efficienza con il conseguimento di importanti risparmi di spesa. Dalla complessità dell'articolazione menzionata, bene si comprende come l'azione riformatrice del Governo si sia mossa considerando, innanzitutto, le peculiarità che contraddistinguono le attuali Forze di polizia (ambiti di intervento, specializzazione, presenza sul territorio e ordinamento militare o civile), avendo come obiettivo finale quello di garantire e assicurare il presidio del territorio e la salvaguardia dell'interesse generale, nonché realizzare l'intervento di razionalizzazione delle forze in campo, non più rinviabile.

In tale contesto, l'assorbimento di gran parte delle funzioni svolte dal *Corpo forestale dello Stato* all'interno dell'Arma dei Carabinieri rappresenta un passaggio significativo e, nello stesso tempo, 'epocale' per il cambiamento che porta alle istituzioni coinvolte. L'azione riformatrice del Governo è stata dettata anche da ragioni di carattere economico, per *realizzare importanti risparmi di spesa*, e non può non riconoscersi l'esigenza di riordinare la materia del comparto sicurezza, onde evitare zone grigie e sovrapposizioni di competenze, che in passato si sono verificate, considerando le difficoltà di definire compiutamente sul campo i rispettivi perimetri d'intervento.

L'art. 7 dello schema di decreto legislativo recita che "*il Corpo forestale dello Stato è assorbito nell'Arma dei carabinieri, la quale esercita le funzioni già svolte dal citato Corpo previste dalla legislazione vigente, (...) ad eccezione delle competenze in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e spegnimento con mezzi aerei, attribuite al Corpo nazionale dei vigili del fuoco (...), nonché delle funzioni attribuite alla Polizia di Stato e Corpo della Guardia di finanza (...)*". Dall'enunciato dell'articolo menzionato ben si comprende come l'approccio del legislatore sia stato quello di far transitare le funzioni all'interno dell'Arma e, con esse, in quota parte, anche i relativi contingenti di personale, le risorse logistiche, strumentali e finanziarie (artt. 12 e 13).

Un ulteriore argomento, che è necessario trattare, riguarda il tema, affrontato anche nel parere del Consiglio di Stato, del cosiddetto *pluralismo istituzionale* presente nel settore della sicurezza attraverso la presenza, appunto, di più Corpi di polizia, come l'Arma dei Carabinieri e la Polizia di Stato, che sono forze a competenza generale, e che nell'elencazione dell'art. 16 della legge 1 aprile 1981, n. 121 vengono completate dalle altre Forze di polizia, ovvero la Guardia di Finanza, il Corpo Forestale dello Stato e il Corpo degli agenti di custodia (Polizia Penitenziaria), che non hanno competenza generale, perché hanno compiti specifici, *ma possono essere chiamati a concorrere nell'espletamento di servizi di ordine e sicurezza pubblica*.

Tutte queste Forze di polizia assicurano, nel complesso, la sicurezza del Paese attraverso l'espletamento di funzioni che hanno a che vedere con il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica. Da questo punto di vista tutte e cinque le forze di polizia indicate dall'articolo 16 integrano il sistema di polizia e di sicurezza, che è quello che regge il nostro paese da 35 anni.

Nel parere citato del *Consiglio di Stato*, interessante anche per i contenuti ricostruttivi e per l'exkursus storico che propone, si pone un problema di carattere disciplinare legato al concorso di più soggetti nel mantenimento dell'ordine della sicurezza pubblica. L'esistenza del concetto della *competenza generale nella sicurezza*, che riguarda in particolare le due forze a competenza generale, Polizia di Stato e Arma dei Carabinieri, e il fatto stesso che il nostro sistema non conosce, per le funzioni di polizia giudiziaria, una specifica competenza di una forza di polizia rispetto a un'altra, ha portato alla necessità di determinare la concorrente attività di questi soggetti, affrontata sotto due punti di vista: la razionalizzazione della loro presenza sul territorio attraverso l'ottimizzazione della loro attività funzionale, adoperando in entrambi i casi il termine "gravitazione". Questo vuol dire che non c'è un'attribuzione proprietaria esclusiva di un settore ad una forza di polizia, ma si chiede a ciascuna di queste forze di orientare maggiormente la propria attività in un ambito piuttosto che in un altro.

Nella prima parte, capo secondo del provvedimento di cui ci occupiamo le disposizioni dall'art. 2 in poi guardano, con l'obiettivo pratico di contenere l'*entropia di sistema* in presenza di più soggetti che si occupano delle stesse materie negli stessi ambiti funzionali in modo da regolarne la sinergica cooperazione, al problema della razionalizzazione delle attività e alla *gravitazione funzionale organizzativa* e poi quella *territoriale* per la razionalizzazione dei presidi, limitatamente alle forze a competenza generale che hanno una distribuzione territoriale più significativa delle altre (Polizia di Stato e Arma dei Carabinieri) con un recepimento pressoché integrale dei principi ripartitori.

La razionalizzazione funzionale dei presidi di polizia e la necessaria specificazione degli ambiti di gravitazione operativa è contenuta nell'art. 2, dove sono definiti i *comparti di specialità*. Nel testo si tratta il tema della ripartizione degli ambiti attribuiti in cui ciascuna delle forze di polizia indicata avrà una presenza più o meno marcata rispetto all'altra. Non esiste, tuttavia, una devoluzione esclusiva degli ambiti, dovuta ai vincoli ordinamentali che evitano un conferimento chiuso di competenze in materia di sicurezza, ma sussiste un'indicazione precisa della sfera di competenza di ogni forza di polizia.

La scelta di destinare il Corpo Forestale dello Stato, forza ad ordinamento civile, ad una forza ad ordinamento militare pone diversi interrogativi che possono

essere fuggiti tenendo conto del fatto che nel corso del tempo ci sono state diverse stratificazioni normative che hanno visto, proprio l'Arma dei Carabinieri e il Corpo Forestale dello Stato, venire sempre più a contatto dal punto di vista operativo e funzionale. Basti fare riferimento, a questo proposito, ad una direttiva del Ministero dell'Interno, Decreto 28 aprile 2006, nel quale si trattava il tema della sicurezza ambientale e, per stabilire dove finiva la competenza dell'Arma dei Carabinieri e dove cominciava quella del Corpo Forestale dello Stato, in relazione alla prevenzione degli illeciti nel ciclo e smaltimento dei rifiuti, si ritenne che tale settore fosse di predilezione per l'Arma, per le forti ingerenze della criminalità organizzata e, quindi, molto più vicino alla *mission* dei Carabinieri e alle funzioni statutarie di questo corpo. Invece, al CFS residuavano altre funzioni con un legame abbastanza tenue rispetto a quelle dell'Arma e, quindi, un confine talmente sottile che si sarebbe potuto perdere.

Altro elemento da considerare, che favorisce la scelta fatta dal Governo, è che i forestali, originariamente, nascono e operano come corpo militare e non civile e, inoltre, come ha affermato il Consiglio di Stato, il CFS è inquadrato in un sistema di sicurezza ed è un corpo armato dello Stato. Già questo distingue gli agenti del Corpo Forestale dello Stato da qualunque altro dipendente civile della PA. Questa appartenenza al sistema di sicurezza e l'essere già inclusi da 35 anni in questo contesto, attraverso l'espressa indicazione dell'art 16 della legge 121/1981, fornisce una chiara risposta al problema.

Altra disposizione riguarda il tema della "gravitazione territoriale" per la razionalizzazione dei presidi di polizia, finalizzata ad evitare duplicazioni, entropie e sovrapposizioni. Anche qui il testo normativo mette in norma una linea già decisa da 35 anni ovvero fare in modo che l'Arma dei Carabinieri e la Polizia di Stato rispettivamente implementassero le parti di territorio residuale: per l'Arma dei Carabinieri la periferia e per la Polizia di Stato i capoluoghi di provincia e città metropolitane. Questa distinzione viene proposta nel rispetto delle originarie vocazioni delle due forze. La Polizia di Stato discende, infatti, dalle vecchie Guardie di Città e contiene, nella sua denominazione di origine, l'attitudine ad essere destinata al territorio delle città.

Il provvedimento tratta poi all'art. 5 aspetti di *core-business*, ovvero tutto ciò che riguarda la *Gestione associata dei servizi strumentali delle Forze di Polizia*. È evidente che esistono tra questi servizi alcuni trasversali, assolutamente comuni alle varie forze, che riguardano strutture per l'addestramento al tiro, mense di servizio, pulizie e manutenzione, procedure per l'addestramento di animali, l'approvvigionamento di mezzi, carburante e mense per i quali si possono avviare azioni sinergiche e creare significative economie di spesa. Questo principio viene attuato mediante *protocolli di intesa tra i Ministeri interessati e programmi di centralizzazione degli acquisti e gestione associata dei servizi delle forze di polizia*, si è pensato, quindi, ad un ufficio che possa avere la cabina di regia e sovrintendere a tutte le attività citate.

Un importante principio di "salvaguardia" del lavoratore, inserito nella norma, si è realizzato con introduzione del meccanismo detto dell'*opting-out*, ovvero la facoltà per gli agenti del Corpo Forestale dello Stato di optare per un'altra amministrazione statale, per chi non avesse alcuna intenzione di transitare nel corpo ad ordinamento militare, mantenendo, quindi, un statuto civile.

Necessita, al fine di analizzare la norma nei suoi vari aspetti, porre attenzione all'Analisi d'impatto della regolazione. Una buona Analisi d'impatto presuppone un'attenta valutazione della situazione di fatto. Per l'appunto, anche nel già citato parere del Consiglio di Stato si evidenziano alcune criticità nell'attuale assetto delle forze di polizia, dovuto proprio al già citato pluralismo dei Corpi:

- sovrapposizioni di compiti, servizi e nuclei specialistici in specifici comparti di specialità;
- assenza di economie di scala nella gestione dei servizi strumentali e degli acquisti;
- assenza di un numero unico di emergenza, benché previsto da una direttiva europea del 1991 (direttiva 91/396/CEE), per la cui inosservanza l'Italia ha subito una condanna per infrazione comunitaria, essendo presenti sul territorio nazionale diversi numeri di emergenza legati alle singole Forze di polizia

La legge n.124/2015 prevede degli obiettivi generali di breve-medio periodo, come per esempio razionalizzare e potenziare l'efficacia delle funzioni di polizia, eliminando sovrapposizioni di competenze e migliorando la cooperazione sul territorio; oppure, aumentare l'efficienza dei corpi di polizia eliminando la duplicazione di strutture. La stessa prevede obiettivi molto significativi nel breve-medio periodo:

- promuovere risparmi di spesa, destinando le economie conseguite ad accrescere le dotazioni finanziarie delle Forze di polizia;
- razionalizzare e potenziare il presidio del territorio;
- accrescere e migliorare le dotazioni strumentali delle Forze di polizia.

Trattandosi di un decreto legislativo che dispone complessi interventi di carattere generale e di carattere specifico, si descrive un ampio spettro di indicatori volti a monitorare l'attuazione dell'intervento normativo e il suo impatto in rapporto agli obiettivi. Il Consiglio di Stato, inoltre, pone l'attenzione sugli indicatori di tali obiettivi, sostenendo che gli stessi non sono esaustivi, proprio perché potranno essere meglio definiti e implementati dall'amministrazione responsabile del monitoraggio e della redazione di verifica d'impatto sulla regolazione (VIR);

Si attende, con molto interesse, una verifica di come questo provvedimento trovi attuazione concreta, così da capire nei prossimi 2-3 anni se i risultati/obiettivi iniziali analizzati in fase AIR sono stati raggiunti e in che percentuali.

Così come evidenziato dal parere del Consiglio di Stato, lo schema di decreto legislativo mira ad una riorganizzazione/modernizzazione delle Forze di Polizia volto ad ottimizzarne le risorse e le professionalità che attualmente sono presenti nei due Corpi.

È lecito, tuttavia, pensare che lo scambio di informazioni, derivante da varie esperienze provenienti da diversi settori di specializzazione, possa dare un utile contributo alla crescita professionale delle Forze di Polizia, quanto mai necessario alla luce delle sfide del mondo contemporaneo, per contrastare le minacce del *terrorismo globale* e la criminalità nelle sue molteplici e non sempre prevedibili manifestazioni.