

Doc. XXIII

n. 3

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E DELLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

*(istituita con legge 1° ottobre 1996, n. 509)*

(composta dai senatori: *Del Turco*, Presidente, *Diana Lorenzo*, *Curto*, Segretari; *Arlacchi*, *Battafarano*, *Centaro*, *De Santis*, *De Zulueta*, *Figurelli*, *Firrarello*, *Florino*, *Greco*, *Lombardi Satriani*, *Misserville*, *Mungari*, *Novi*, *Occhipinti*, *Pardini*, *Pelella*, *Peruzzotti*, *Pettinato*, *Robol*, *Russo Spena*, *Serena*, *Veraldi*; e dai deputati: *Mancuso*, *Vendola*, Vice Presidenti; *Ballaman*, *Borghesio*, *Bova*, *Bruno*, *Carrara*, *Folena*, *Foti*, *Gambale*, *Giacalone*, *Iacobellis*, *Lumia*, *Mangiacavallo*, *Mantovano*, *Martusciello*, *Miccichè*, *Molinari*, *Napoli*, *Olivo*, *Riva*, *Saponara*, *Scalia*, *Scozzari*, *Veneto*)

**Relazione sullo stato degli organici delle forze di polizia**

(Relatore: senatore DE SANTIS)

*approvata dalla Commissione nella seduta del 30 luglio 1997*

---

**Comunicata alle Presidenze il 30 luglio 1997**

*ai sensi dell'articolo 1 della legge 1° ottobre 1996, n. 509*

---





*Senato della Repubblica - Camera dei Deputati*

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL  
FENOMENO DELLA MAFIA E DELLE ALTRE  
ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

Roma, 30 luglio 1997

Prot. n. 1891 /Comm.ne antimafia

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 509 del 1° ottobre 1996, la Relazione sullo stato degli organici delle forze di polizia che la Commissione parlamentare d'inchiesta, che mi onoro di presiedere, ha approvato all'unanimità nella seduta del 30 luglio.

Con i migliori saluti

Ottaviano Del Turco

\*\*\*\*\*  
Senatore Avv. Nicola Mancino  
Presidente del  
Senato della Repubblica





*Senato della Repubblica - Camera dei Deputati*

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL  
FENOMENO DELLA MAFIA E DELLE ALTRE  
ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

Roma, 30 luglio 1997

Prot. n. 1899 /Comm.ne antimafia

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 509 del 1° ottobre 1996, la Relazione sullo stato degli organici delle forze di polizia che la Commissione parlamentare d'inchiesta, che mi onoro di presiedere, ha approvato all'unanimità nella seduta del 30 luglio.

Con i migliori saluti

Ortaviano Del Turco

\*\*\*\*\*

Onorevole dr. Luciano Violante

Presidente della

Camera dei Deputati



## LO STATO DEGLI ORGANICI DELLE FORZE DI POLIZIA

Le forze di polizia sono sottoposte ad una pressione che ha pochi precedenti nella storia del Paese.

Sia sul terreno della lotta alla criminalità comune, sia su quello dell'azione di contrasto alla criminalità organizzata, la domanda di maggiore efficienza e presenza dello Stato si è fatta assai forte.

Il secolo che si è aperto con una forte domanda di sicurezza sociale si chiude con una fortissima domanda di sicurezza personale. Mai come in questa fase anche la sfera di rapporti tra gli Stati, il sistema di alleanze politiche e militari, sono stati segnati da questi temi. L'agenda degli incontri internazionali (significativo è stato l'ultimo Vertice dei G 8) vede ormai inserito stabilmente il tema della lotta al crimine organizzato come questione fondamentale dei rapporti tra i governanti più rappresentativi della Terra. Il tema è reso più urgente e drammatico dal sommarsi di fenomeni che si sono presentati nella storia recente separati tra di loro sia territorialmente sia temporalmente.

La microcriminalità, definita altrimenti come criminalità predatoria e di strada; le bande metropolitane che agiscono con sistemi gangsteristici; i fenomeni di devianza, gli atti di inciviltà e vandalismo che per la loro frequenza e capillarità hanno una incidenza altissima sui livelli di civiltà e sicurezza della convivenza sociale. Una particolare attenzione va portata all'inserimento della criminalità organizzata del nostro e di altri paesi nei processi di emigrazione e di immigrazione. Tale inserimento non è finalizzato soltanto alla accumulazione e al movimento del capitale illegale o comunque alla diffusione e internazionalizzazione delle attività e dei traffici criminali. Organizzazioni mafiose del nostro e di altri paesi, anche in collegamento fra loro, intervengono infatti nella questione stessa delle condizioni di vita e di lavoro di emigrati e immigrati fino al punto di dar vita a fenomeni di nuova tratta di uomini, donne, bambini e a sfruttamento e oppressione che assumono la forma di nuovo schiavismo.

Inoltre la violenza in occasione di manifestazioni sportive, che richiamano enormi quantità di spettatori; le nuove fenomenologie criminose quali quelle connesse ai temi degli abusi sessuali (in specie sui minori) assorbono una quantità di risorse mai conosciute prima d'ora.

Da tutte queste prime, sommarie considerazioni deriva la grande crescita di attenzione e di preoccupazione verso le attività di prevenzione, di controllo del territorio, di repressione e di contrasto verso ogni forma di criminalità.

La domanda di sicurezza è altissima. Non c'è realtà del Paese che non rivendichi una quota aggiuntiva di uomini e mezzi da parte dello Stato. Inutile dire che, da solo e non accompagnato da altre misure, que-

sto sforzo può non essere sufficiente per ricreare un tessuto di legalità diffusa, di sicurezza garantita. E, oltretutto, richiede disponibilità di bilancio assolutamente straordinarie. Questo tema è diventato. In Italia come in altri paesi sviluppati, un tema centrale del confronto politico e dello scontro elettorale.

Non c'è stata audizione della Commissione che non abbia avuto al centro questo argomento. Ed anche quando la discussione verteva su questioni più generali e distanti dalla concretezza quotidiana esso riappariva con grande forza come questione decisiva.

Solo il tema del lavoro ha avuto uno spazio uguale.

Questa esigenza di sicurezza da parte della collettività richiede una maggiore presenza e visibilità delle forze di polizia sul territorio. Uno Stato orgoglioso della sua autorità e della sua forza non può accampare questioni di bilancio quando si tratta di contendere al crimine organizzato il possesso ed il dominio del proprio territorio. In alcune aree del Paese tale questione è resa urgente e drammatica dalla convergenza di due fattori spesso indipendenti tra di loro: un forte e radicato insediamento di criminalità organizzata ed una diffusa, capillare presenza di microcriminalità soprattutto giovanile.

In queste aree (significative sono le emergenze di Napoli e Caserta, di Bari, Reggio Calabria e Catania) l'azione delle forze dell'ordine si fa più complessa e difficile proprio per il combinarsi di fenomeni criminali che richiedono azioni specifiche di controllo investigativo e di presenza capillare sul territorio.

Il ripetersi di fenomeni di violenza urbana, scontri tra clan malavitosi che hanno coinvolto persone estranee al mondo del crimine, hanno sollevato grande ondate emotive nel Paese. È diventata forte la richiesta di integrare l'attività delle forze dell'ordine con l'invio di reparti dell'esercito per presiedere obiettivi sensibili che richiedevano fino a ieri l'impiego delle forze dell'ordine.

La Commissione ha superato opinioni divergenti al proprio interno convenendo sull'ipotesi di un intervento limitato, mirato, dei reparti dell'esercito pur ritenendo che nessuna di queste decisioni poteva ritenersi risolutiva dei gravi problemi di controllo del territorio dove si sono manifestate le emergenze più gravi ed importanti.

La discussione non è finita. Ma è difficile immaginare che, una volta esaurita la missione dei militari, tutto possa tornare come prima.

Il dibattito è destinato a svilupparsi anche nei prossimi mesi. Noi riteniamo utile presentare almeno alcune prime considerazioni generali sulle forze dell'ordine, sulle conseguenze di alcune scelte del Governo e del Parlamento in occasione della discussione della legge finanziaria dell'autunno scorso.

Lo facciamo ora mentre il Governo prepara le linee di intervento e di bilancio per il 1998, affinché la discussione parlamentare prevista per la ripresa autunnale possa tener conto anche di considerazioni di merito della Commissione.

Ma mentre si sviluppa questa discussione, la situazione delle forze dell'ordine muta senza che una decisione formale sia stata assunta a giustificazione di tali cambiamenti.

Nel 1997 si è assistito ad una riduzione «virtuale» complessiva delle forze dell'ordine pari a 11.010 unità a causa della riduzione di un'ora nell'orario di lavoro dal 1° gennaio 1997 in applicazione del contratto per le forze dell'ordine e della diminuzione del monte ore per lo straordinario per effetto della riduzione dello stanziamento di bilancio per il 1997 e dell'incremento della retribuzione dell'ora di straordinario a decorrere dal 1° luglio 1997 (allegati A e B).

A questa sensibile riduzione c'è da aggiungere il decremento dell'aliquota del personale ausiliario nelle tre forze di polizia che, per il 1997, è di 803 unità e, per il 1998, di ben 3405 unità, nonchè l'impegno a sostituire i militari in Sicilia che per le prime cinque province (Agrigento, Ragusa, Trapani, Enna e Siracusa) ha già comportato un onere di 866 operatori (allegato C). Il problema dell'organico delle forze di polizia risentirà anche della questione dei prepensionamenti. È noto che il 1° gennaio 1998 entrerà in vigore il decreto legislativo che ha modificato il sistema previdenziale per il personale delle forze di polizia. Entro quella data, coloro che hanno maturato il massimo del periodo di servizi utili per il collocamento in quiescenza può chiedere di esservi collocato. A tutt'oggi, per la Polizia di Stato, sono state presentate 5.613 domande e 2.120 operatori dei ruoli degli agenti assistenti sovrintendenti ed ispettori hanno lasciato il servizio al 30 giugno 1997. Entro quest'anno saranno assunti 590 ausiliari e 420 allievi agenti. Il concorso pubblico a 780 posti, la cui graduatoria rimarrà aperta per 3 anni, farà sì che i vincitori saranno assunti dal luglio 1998.

Per la Guardia di finanza sono state presentate 2.115 domande e 899 militari tra sottufficiali, appuntati e finanzieri hanno lasciato il servizio al 30 giugno 1997.

Per l'Arma dei carabinieri sono state già poste in quiescenza 1.258 unità al 30 giugno 1997 e 3.169 lo saranno tra il luglio e il dicembre 1997.

Si prevedono immissioni, per il 1997, di 3.294 unità (di cui 1.400 allievi carabinieri effettivi, 960 allievi marescialli e 934 carabinieri ausiliari).

Va corretta l'idea secondo la quale sarebbe eccessivo il rapporto numerico tra cittadini e forze dell'ordine sia perchè queste svolgono alcune funzioni che in altri paesi sono devolute a istituti di vigilanza privata, sia perchè tale rapporto colloca l'Italia tra i primi paesi europei solo se si considera l'apporto della Guardia di finanza che è invece prevalentemente impiegata in attività specialistiche.

Alla luce di queste premesse e considerando che alle già innumerevoli esigenze operative altre se ne aggiungono - dall'insorgere di nuovi fenomeni criminosi a quelli che richiedono specifiche forme di contrasto in occasione di eventi straordinari già programmati (ad esempio il Giubileo) - sono indispensabili, da parte del Governo e del Parlamento, alcuni interventi per incrementare il personale.

La Commissione, pertanto, richiede al Governo l'impegno a predisporre i necessari provvedimenti legislativi.

1. Aumento dell'organico del personale effettivo. Tale soluzione si presenta come un utile investimento nel medio-lungo periodo in quanto,

oltre al tempo necessario per la formazione iniziale, occorrono tempi ragionevoli per l'espletamento delle procedure concorsuali che interessano, in genere, centinaia di migliaia di concorrenti, mentre le due forze di polizia ad ordinamento militare, utilizzando forme di «arruolamento», hanno tempi più brevi.

2. Incremento delle dotazioni organiche del personale ausiliario. Tale misura comporta tempi molto brevi, presenta costi assolutamente sostenibili. L'utilizzo dell'esercito deve rimanere un fatto temporaneo ed eccezionale. *La Commissione invita il Governo, in occasione della conversione del decreto-legge sull'impiego dei militari nell'operazione Partenope II, a prevedere un incremento delle dotazioni organiche degli ausiliari a partire dall'ultimo contingente (III) del 1997.*

Il personale ausiliario, oltre al reclutamento in tempi brevi, è specificamente addestrato e si integra nei dispositivi di controllo già collaudati. Un ausiliario costa circa 10 milioni di lire l'anno, rispetto ad un operatore delle forze di polizia effettivo che costa circa 49,5 annui ed evita le spese derivanti dall'attività logistica e di supporto.

3. Per la Polizia di Stato occorre che venga meno il blocco delle assunzioni per il personale tecnico-professionale previsto per il 1998. C'è in atto un concorso per 1.000 operatori tecnici che, se espletato, permetterebbe di non destinare più operatori di polizia ad attività tecniche.

4. Utilizzo, per tutte le forze dell'ordine, di personale civile di supporto, messo in mobilità dalle amministrazioni interessate (Ministero dell'interno, della difesa e delle finanze) o proveniente dalle stesse forze, ma dichiarato inidoneo al servizio di istituto oppure assunto per concorso pubblico (già la Polizia di Stato dispone di questo personale). Per la Polizia di Stato va valutata positivamente la direttiva impartita dal Ministro dell'interno relativa all'applicazione dell'articolo 36 della legge n. 121. La Commissione invita a dar corso all'attuazione della previsione contenuta nel punto C primo comma: ciò permetterebbe di far transitare il personale ultracinquantenne della Polizia di Stato nei ruoli dell'amministrazione civile dell'interno senza pregiudizio per il personale civile già inquadrato, garantendo la continuità di impiego di questo personale in attività amministrative e destinando gli operatori di polizia neoassunti ad attività operative. È opportuno accelerare il più possibile le procedure dei concorsi per assegnare personale civile agli uffici di polizia.

5. Aumento del fondo di bilancio per il pagamento di ore di straordinario, diversificando le disponibilità dei vari uffici in relazione a vari indici: organico, tasso di criminalità e di insicurezza, quantità di popolazione, estensione del territorio.

Incremento delle risorse per le missioni e l'indennità di trasferimento, al fine di agevolare i processi di mobilità e di rendere più flessibile tutto il sistema di sicurezza. La Commissione richiama l'attenzione sulla opportunità di prevedere incentivi economici analoghi a quelli previsti per i magistrati trasferiti in sedi disagiate. Si propone, per realizzare questo obiettivo, la rivalutazione dell'indennità prevista dalla legge n. 100 del 10 marzo 1987, prevedendo i periodi e l'ammontare prece-

dentemente fissati (due anni) senza l'imposizione fiscale; il pagamento del canone dell'alloggio laddove non vi siano alloggi a titolo gratuito; convenzioni con società di trasloco e la rivalutazione delle indennità per il trasferimento.

6. Revisione dei processi formativi sia iniziali che permanenti del personale delle forze dell'ordine, al fine di avere operatori sempre più qualificati professionalmente. A tal fine si auspica un potenziamento della formazione per l'attività investigativa e un maggior utilizzo della «Scuola interforze», allo scopo di favorire la diffusione di una reale cultura del coordinamento.

Sarebbe auspicabile ripristinare l'*iter* formativo, stabilito inizialmente dalla legge n. 121 del 1981, per gli operatori di polizia. I termini sono stati abbreviati da una legislazione che avrebbe dovuto avere carattere di emergenza e che invece è ancora vigente. I termini in vigore sono probabilmente insufficienti per una formazione completa che possa garantire poi anche la qualità dell'azione. È comunque indispensabile prevedere percorsi «formativi permanenti» per tutto il personale delle forze di polizia, tenendo conto, in particolare, dell'attività di polizia giudiziaria.

Permangono ancora dispersioni di energie con duplicazioni e sovrapposizioni, con riflessi negativi sull'uso razionale delle risorse. Accanto alle proposte «strutturali» di incremento di organici, la Commissione chiede che il Ministero dell'interno presenti un piano di redistribuzione e di razionalizzazione delle risorse e dei presidi sul territorio, accorpando, laddove possibile, le strutture logistiche, prevedendo i percorsi formativi comuni, individuando nuovi parametri e indici per determinare le dotazioni organiche degli uffici, in particolar modo di quelli ubicati nelle regioni maggiormente esposte. In queste regioni sarebbe utile la conoscenza più approfondita della effettiva utilizzazione delle forze, degli uomini e dei mezzi impegnati sul territorio.

Spesso sfugge alla conoscenza, persino degli organi di Governo, il reale impegno degli uomini e dei mezzi in alcune zone del Paese. Tutto ciò rende poi difficile l'assunzione di decisioni immediate in relazione ad eventi criminali che richiedono quella disponibilità e quella prontezza che danno efficacia all'azione dello Stato. È in questo quadro che il Governo può decidere di rinunciare all'uso di personale delle forze dell'ordine in attività che poco hanno a che vedere con l'azione di polizia in senso stretto.

Nell'auspicare una piena attuazione della legge n. 121 del 1981, la Commissione raccomanda che il potenziamento dell'organico e dei mezzi nei vari territori sia realizzato nell'ambito degli strumenti di coordinamento ivi previsti.

Infine, vanno adottate tutte le misure per incrementare il coordinamento e lo scambio di informazioni tra le diverse forze di polizia, onde evitare inutili e perniciose duplicazioni o competizioni.

allegato a

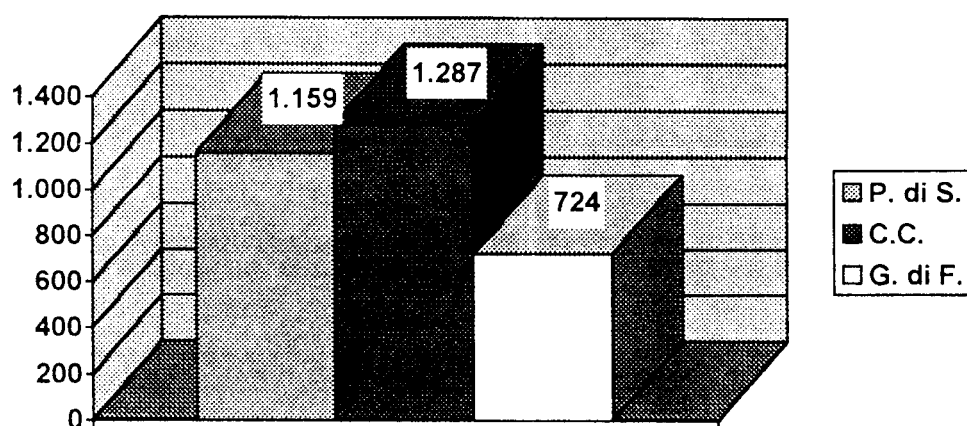
**PERDITA DI UNITA' A CAUSA DELLA RIDUZIONE  
DELL'ORARIO GIORNALIERO**

| Forza prevista<br>dalle leggi<br>(a) | ORE GIORNALIERE<br>DI SERVIZIO    |                                 | Differenza per giorno<br>tra situazione attuale e<br>precedente (1996) | Perdita unità<br>giorno |
|--------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|--|-------------------------|
|                                      | fino al<br>31.12.1996<br>(6,20 h) | dal 1.1.1997<br>(6,10 h)        |  |                         |
|                                      | $b = a \times 6,20 \text{ h}$     | $b^1 = a \times 6,10 \text{ h}$ |  |                         |
| a                                    | b                                 | b <sup>1</sup>                  | c = b - b <sup>1</sup><br>c  | d = c : 6.10 h<br>d     |
| POLIZIA DI STATO<br>106.090          | 671.903                           | 654.221                         | 17.682   | 2.867                   |
| CARABINIERI<br>117.771               | 745.883                           | 726.254                         | 19.629   | 3.183                   |
| GUARDIA di FINANZA<br>66.256         | 419.621                           | 408.578                         | 11.043   | 1.790                   |
| <b>TOTALE</b>                        | <b>1.837.407</b>                  | <b>1.789.053</b>                | <b>48.354</b>  | <b>7.840</b>            |

allegato b

**PERDITA DI UNITA' A CAUSA DELLA RIDUZIONE  
DELLO STRAORDINARIO  
dal 1° marzo 1997: riduzione di 2 ore mensili**

| Forza di Polizia   | forza organica<br>a | perdita unità giornaliera<br>$B = a \times 2 : 30 : 6,10$ |
|--------------------|---------------------|---|
| POLIZIA DI STATO   | 106.090             | 1.159   |
| CARABINIERI        | 117.771             | 1.287   |
| GUARDIA DI FINANZA | 66.256              | 724   |
| <b>TOTALE</b>      | <b>290.117</b>      | <b>3.170</b>  |



allegato c

**PROGRESSIVA SOSTITUZIONE MILITARI IN SICILIA**

La legge n. 639 del 23 dicembre 1996 prevede che entro il 30 dicembre 1997 si deve completare il ritiro dei militari in Sicilia.

Al 30 giugno 1997, in sostituzione del personale militare, sono state inviate le seguenti unità delle forze di polizia

| CITTA'    | POLIZIA DI STATO | ARMA DEI CARABINIERI | GUARDIA DI FINANZA |
|-----------|------------------|----------------------|--------------------|
| Agrigento | 117              | 117                  | 58                 |
| Ragusa    | 29               | 12                   | 12                 |
| Trapani   | 105              | 105                  | 52                 |
| Enna      | 49               | 49                   | 24                 |
| Siracusa  | 55               | 55                   | 27                 |
| Totale    | 355              | 338                  | 173                |

Le province di Palermo, Catania, Messina e Caltanissetta non sono ancora interessate alla sostituzione.

E' evidente che si tratta delle città più esposte, sia per la presenza del maggior numero di obiettivi sensibili che per la celebrazione di processi di particolare rilevanza.

Nelle attività di vigilanza a specifici obiettivi sensibili sono impiegati, nelle seguenti province della Sicilia, 1997 militari dell'Esercito così ripartiti:

|               |       |
|---------------|-------|
| CALTANISSETTA | 920   |
| CATANIA       | 325   |
| MESSINA       | 372   |
| PALERMO       | 1.080 |

Sono, altresì, impegnati ulteriori contingenti delle Forze armate in attività di vigilanza dinamica e di supporto logistico, per un totale generale di circa 5.000 unità.