

Le nostre forze di polizia sono sottodimensionate?

di Stefano Olivari e Fabio Angei

7 dicembre 2019

Uno dei “temi caldi” del dibattito politico è se il personale delle forze dell’ordine debba essere aumentato, cosa che sta parzialmente avvenendo in questi giorni grazie ad alcune assunzioni straordinarie in aggiunta al normale turnover. Tuttavia, il numero di appartenenti alle forze di polizia ogni 100mila abitanti è ancora tra i più alti in Europa. La riforma Madia del 2015 (Legge n.124 dell’agosto 2015) prevedeva una razionalizzazione delle 5 principali forze dell’ordine tra cui l’accorpamento del Corpo forestale dello Stato, cercando di rimediare ad alcune criticità come la sovrapposizione territoriale e funzionale. Tuttavia, i potenziali risparmi emergenti dalla riforma sono limitati (meno di 60 milioni a regime su una spesa di circa 22,6 miliardi).

* * *

Il decreto ministeriale del 4 settembre 2019 prevede l’assunzione a tempo indeterminato di nuovo organico da inserire nelle forze dell’ordine.¹ Oltre a nuove assunzioni dovute al naturale turnover, altre, invece, sono per nuove posizioni. Si prevede l’assunzione complessiva di 11.192 unità (4.538 per l’Arma dei Carabinieri, 3.314 per la Polizia di Stato, 1.900 per la Guardia di Finanza, 1.440 per la Polizia Penitenziaria).

È davvero giustificato un aumento delle forze di polizia oltre al naturale turnover? In Italia fino al 2015 esistevano 5 principali forze dell’ordine a livello nazionale, caso unico nei paesi avanzati, ognuna dipendente da un ministero diverso: la Polizia di Stato dipendeva dal Ministero dell’Interno, i Carabinieri dal Ministero della Difesa, la Polizia Penitenziaria dal Ministero della Giustizia, la Guardia di Finanza dal Ministero dell’Economia e delle Finanze, il Corpo Forestale dal Ministero delle Politiche Agricole e Forestali.² Tale assetto comportava:

¹ Si veda il decreto alla pagina: <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/05-09-2019/dpcm-4-settembre-2019-di-autorizzazione-ad-assumere-favore-della>.

² Non sono state considerate la Polizia municipale e provinciale e la Guardia costiera (quest’ultima alle dipendenze sia del Ministero della Difesa, sia del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti).

1. un limitato sfruttamento delle economie di scala, per esempio per l'acquisto centralizzato di beni e servizi (veicoli, armi, vestiario);
2. una sovrapposizione territoriale delle diverse forze di polizia, in particolare per quelle a competenza generale – Polizia di Stato e Arma dei Carabinieri;
3. una sovrapposizione funzionale, in particolare per alcuni ambiti settoriali o comparti di specialità;
4. l'assenza su tutto il territorio nazionale del numero unico d'emergenza europeo 112 per la gestione coordinata dell'emergenza, come richiesto da una direttiva della Comunità Europea del 1991.³

Con la riforma Madia (vedi sotto), il Corpo Forestale dello Stato è stato assorbito dai Carabinieri. Dal punto di vista quantitativo:

- nel 2017 i quattro restanti corpi di polizia occupavano complessivamente circa 306mila unità (contro le circa 312mila del 2015, anno della riforma Madia), di cui 96.891 nella Polizia di Stato, 110.779 nei Carabinieri, 38.136 nella Polizia Penitenziaria e 60.069 nella Guardia di Finanza (si vedano Figura 1 e Figura 2 per un confronto prima e dopo la riforma Madia). Nel 2016 (ultimo dato per cui sono disponibili confronti internazionali) il rapporto tra personale delle forze dell'ordine e popolazione era uno tra i più alti in Europa: su 35 Paesi europei considerati, l'Italia occupa l'ottava posizione, con 453 unità ogni 100mila abitanti contro una media europea di 355 (Figura 3).⁴ I principali Paesi europei paragonabili all'Italia avevano valori nettamente più bassi: il Regno Unito era a 211, la Francia a 320, la Spagna a 361 e la Germania a 297.

³ Tradizionalmente il 112 era esclusivamente associato alle centrali operative dei Carabinieri. Dal 2010 si sta progressivamente estendendo la sua funzione quale centro unico per la gestione di tutte le emergenze.

⁴ L'aggregato Eurostat sul quale è basato il confronto internazionale considera il personale impiegato nelle funzioni di: "amministrazione di affari e servizi di polizia, compresa la registrazione di stranieri, emissione di documenti di lavoro e di viaggio agli immigrati, mantenimento dei registri di arresto e delle statistiche relative al lavoro di polizia, alla regolamentazione e al controllo del traffico stradale, alla prevenzione del contrabbando e al controllo della pesca d'altura (guardia costiera e capitanerie di porto); operazioni di forze di polizia regolari e ausiliarie, di guardie di frontiera e di altre forze speciali di polizia gestite dalle autorità pubbliche; funzionamento dei laboratori di polizia; operazione o supporto dei programmi di formazione della polizia. Include i vigili urbani. Esclude collegi di polizia che offrono istruzione generale oltre alla formazione della polizia". Inoltre, a differenza dei conteggi del MEF, l'Eurostat esclude gli ufficiali, gli ispettori generali, i detective, gli altri ispettori, i volontari delle forze di polizia e sembrerebbe anche esclusa la parte dei carabinieri che svolgono funzioni prettamente militari e non di ordine pubblico.

- la spesa per “servizi di polizia” era di circa 22,6 miliardi di euro nel 2017 (circa 1,3 punti percentuali di Pil),⁵ ben al di sopra della media europea (0,9 per cento del Pil). Tra i maggiori paesi europei, solo la Spagna presentava nel 2017 un valore di spesa simile all’Italia (1,2 per cento di Pil). Si noti che, tenendo conto del maggior peso degli interessi sul debito pubblico e di altre rigidità presenti nel bilancio italiano (l’elevato peso della spesa per pensioni), a parità delle altre condizioni, la spesa per servizi di polizia dovrebbe casomai risultare più bassa di quelle della media europea, a meno di non voler mantenere in Italia tasse più elevate che nel resto d’Europa per sostenere una maggiore spesa pubblica.
- il maggior numero del personale delle forze dell’ordine riscontrato in Italia sembra dovuto solo in parte, almeno a prima vista, dal maggior numero di reati con rilevanza penale (Tavola 1).⁶ Infatti, in Italia nel 2017 sono stati registrati dalle forze di polizia circa 2.564 reati ogni 100mila abitanti, l’11,7 per cento in più rispetto alla media dei Paesi presi in esame. Questo scostamento è molto inferiore a quello registrato per il numero del personale delle forze dell’ordine (27,6 per cento).

Nonostante siano sicuramente necessarie analisi più approfondite, questi dati suggeriscono probabilmente che non abbiamo pochi poliziotti, che non spendiamo troppo poco e che i tassi di criminalità in Italia non sono così più alti degli altri paesi europei da giustificare un aumento della spesa per le forze di polizia.

In effetti, la Legge n.124 dell’agosto 2015 (la cosiddetta riforma Madia) prevedeva un efficientamento delle forze di polizia stabilendo che:⁷

1. tutte le forze di polizia dovessero ricorrere alla centrale d’acquisto nazionale Consip S.p.A. per la maggior parte degli acquisti e potessero ricorrere a specifici accordi per la gestione associata dei servizi strumentali (tipo poligoni di tiro, mense di servizio, ecc.);

⁵ Nella classificazione COFOG dei dati Eurostat, la spesa per l’Arma dei Carabinieri è contabilizzata al 50 per cento nelle forze di polizia e il restante 50 per cento nelle forze armate. Tale allocazione però non sembra coerente col fatto che la maggior parte dei servizi forniti dall’Arma dei Carabinieri sono servizi di Polizia. Si sono quindi aggiunti alla stima COFOG della spesa per le forze di polizia (19,6 miliardi) altri 3 miliardi di euro imputati alle forze armate. Anche senza questa correzione, però, la spesa italiana sarebbe superiore alla spesa europea.

⁶ I reati considerati comprendono: omicidi intenzionali, tentati omicidi, aggressioni, rapimenti, violenze sessuali, rapine, furto in appartamento, furti, furti di veicoli, atti illeciti concernenti consumo e spaccio di droga.

⁷ Articolo 8, comma 1 e 5, legge 7 agosto 2015 n.124 recante deleghe al governo per la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

2. le forze di polizia dovessero essere riordinate evitando sovrapposizioni territoriali, in particolare rifacendosi al “principio di gravitazione”, già definito con una direttiva ministeriale del febbraio 1992 (e ripresa nel 1998). Questo privilegiava l’impiego della Polizia di Stato nei comuni capoluogo e dell’Arma dei Carabinieri nel restante territorio, salvo specifiche deroghe basate su parametri oggettivi di riferimento (come l’estensione territoriale, il grado di criminalità organizzata, l’esposizione a flussi migratori);
3. il Corpo Forestale dello Stato fosse, quasi in totale, assorbito, come si è detto, dall’Arma dei Carabinieri, con un conseguente riordino dei compiti e delle mansioni di ciascuna forza;⁸
4. venisse istituito un numero unico di emergenza europeo 112 su tutto il territorio nazionale, entro due anni.

Il risparmio previsto da queste misure era però molto limitato: 8 milioni di euro nel 2016, 59 nel 2017 e 57 dal 2018 in poi (ossia meno dello 0,3 per cento della spesa per le forze dell’ordine).⁹ Di questi, il 50 per cento è destinato al reinvestimento in ottica dell’efficientamento della revisione dei ruoli delle forze di polizia.¹⁰

In ogni caso, l’implementazione della riforma sta procedendo lentamente:

- Per quanto riguarda la sovrapposizione territoriale, il Ministero dell’Interno sta riaffermando il principio di gravitazione. Con una razionalizzazione della dislocazione delle forze di polizia sul territorio. Viene richiesta una “necessaria gradualità in un arco di tempo pluriennale”, ma non è stato specificato un termine entro il quale dovrà essere concluso il processo.¹¹ Perciò, è probabile che ancora per diversi anni troveremo stazioni di Polizia di Stato e di Carabinieri contigue o località, anche di dimensioni contenute, in cui sono presenti tutti gli altri corpi. Relativamente alla sovrapposizione delle competenze, il DL

⁸ Le forze di polizia esercitano, in via preminente o esclusiva, i seguenti compiti: la Polizia di Stato si occupa di sicurezza stradale, ferroviaria, delle frontiere, postale e delle comunicazioni; l’Arma dei Carabinieri si occupa di sicurezza sanitaria, igienica, forestale, ambientale, agroalimentare, in materia di lavoro e legislazione sociale, di sicurezza del patrimonio archeologico, storico, artistico e culturale nazionale; la Guardia di Finanza si occupa di circolazione dell’euro e degli altri mezzi di pagamento e di sicurezza del mare. Resta la possibilità per le varie forze di polizia di collaborare tra di loro in alcuni ambiti. Per esempio, la Guardia di Finanza concorrerà con i Carabinieri in materie di frodi nel settore agroalimentare.

⁹ I risparmi sono al netto degli oneri dei corsi di formazione e di aggiornamento, di sostituzione delle divise e di adeguamento delle immatricolazioni.

¹⁰ DL 148/2017 del 16 ottobre.

¹¹ Art. 3 DL 177/2016 integrato dal D.Lgs. 228/2017 e Decreto Ministero dell’Interno 15 agosto 2017, Direttiva sui comparti di specialità delle forze di polizia e sulla razionalizzazione dei presidi di polizia.

124/2015 ha effettivamente provveduto a un riordino dei compiti delle funzioni delle forze di polizia, ma questo è stato limitato prevalentemente all'assorbimento del Corpo Forestale dello Stato dall'Arma dei Carabinieri. Inoltre, un ulteriore tentativo di riordino rispetto alla sovrapposizione delle competenze fra le diverse forze dell'ordine è stato implementato nella Direttiva sui comparti di specialità delle forze di polizia del 15 agosto 2017, dove vengono esplicitate le funzioni di ogni forza e gli ambiti in cui concorrono con le altre forze.

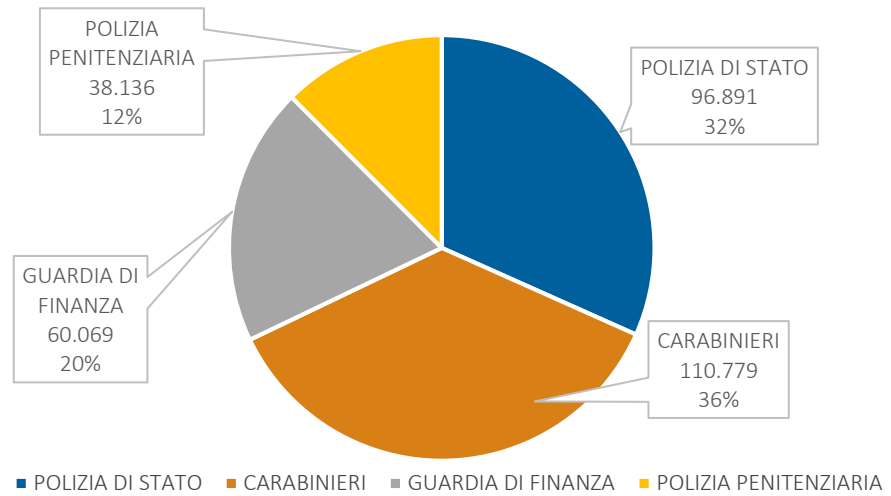
- Il Corpo Forestale dello Stato è stato assorbito, con le sue relative funzioni, nell'Arma dei Carabinieri, con l'eccezione di un piccolo contingente assegnato ad altri corpi e con l'eccezione dei sei corpi forestali delle regioni e province autonome poiché non facenti parti del Corpo Forestale dello Stato. L'assorbimento dei forestali da parte dei Carabinieri è stato considerato di dubbia legittimità, per il passaggio da una forza civile ad una militare delle unità delle forze forestali. Solamente con la sentenza della Corte Costituzionale del 16 aprile 2019 si è messo fine al ricorso al TAR delle regioni Abruzzo, Veneto e Molise sulla legittimità della soppressione del Corpo Forestale, dichiarando "non irragionevoli" le misure di accorpamento per la salvaguardia delle posizioni lavorative. Qualche giorno fa, il Comitato europeo dei diritti sociali (le cui raccomandazioni non sono vincolanti) si è invece espresso contro questo accorpamento sostenendo una violazione delle libertà sindacali del personale che è transato verso le forze armate, dove non è garantita la piena libertà associativa sindacale e la partecipazione alla contrattazione collettiva.
- Nonostante i diversi richiami e condanne della Corte di giustizia UE,¹² il numero unico di emergenza 112 è stato attivato solo in alcune regioni, principalmente situate al Nord, mentre le regioni centrali e meridionali restano ancora scoperte, fatta eccezione per il Lazio e per alcune località siciliane come Palermo e Catania.¹³

¹² Sentenza della Corte di Giustizia UE del 15 gennaio 2009:

<https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbxudWUxMTJpdGFsaWF8Z3g6NGQwZDMyZTEyODMzNDRmMw>.

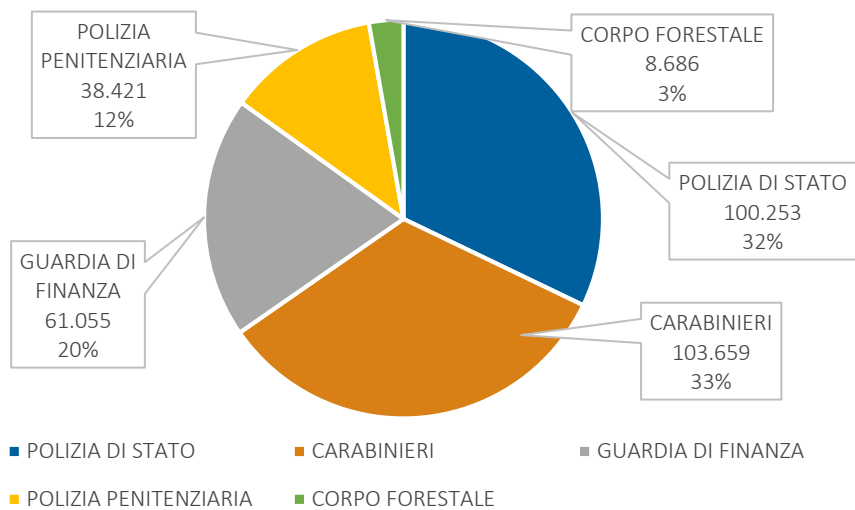
¹³ Attualmente il numero unico d'emergenza copre 30 milioni di persone attraverso 10 Centrali Uniche di Risposta (con alcuni distaccamenti). Sono situate in Friuli-Venezia Giulia, Lazio (con prefisso 06), Liguria, Lombardia, Piemonte, Sicilia orientale, Valle d'Aosta e nelle province autonome di Trento e Bolzano. Per maggiori informazioni è possibile consultare il sito: <https://112.gov.it/>.

Fig. 1: Composizione delle forze di polizia - 2017



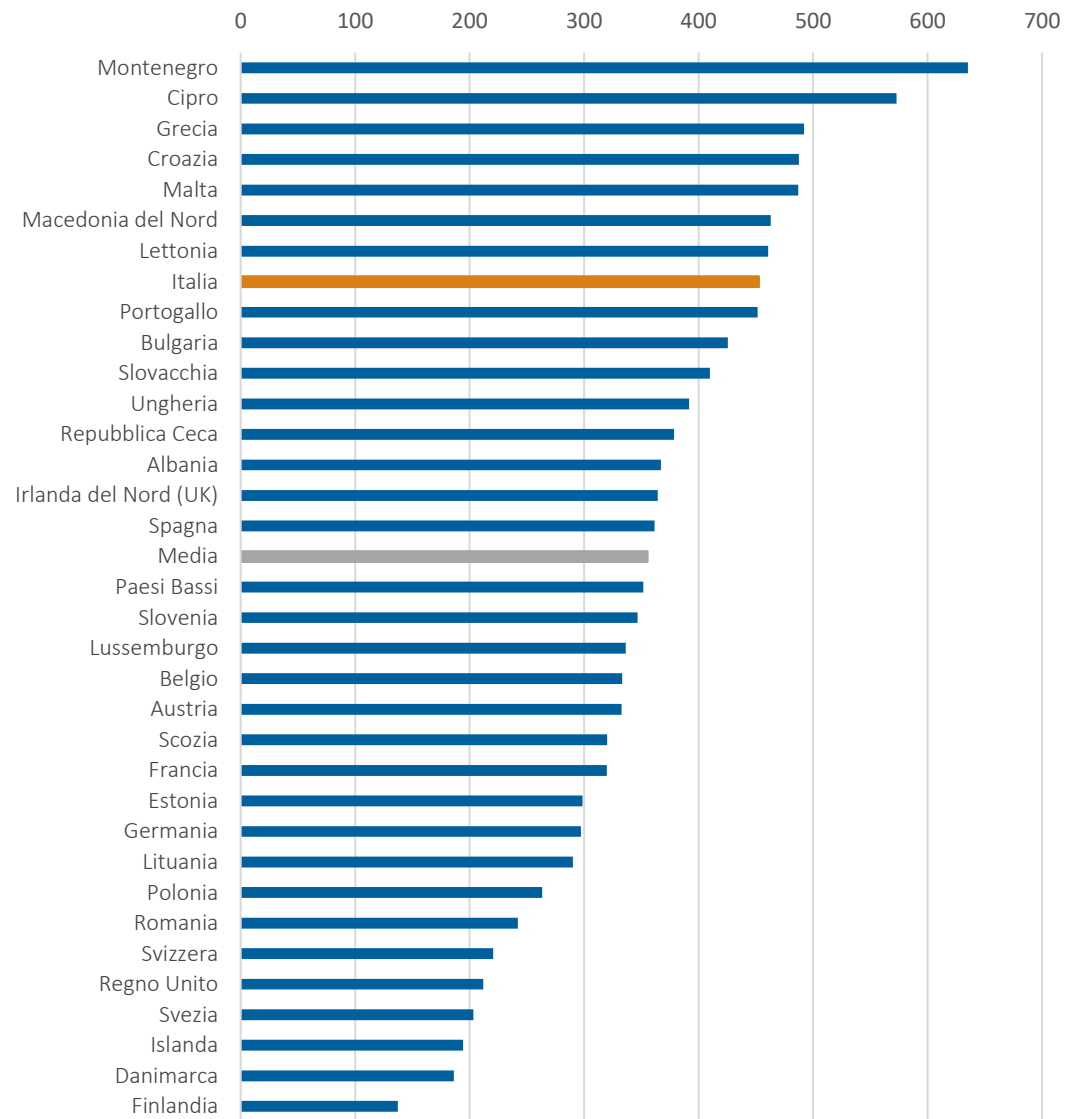
Fonte: Elaborazione Osservatorio CPI su dati MEF

Fig. 2: Composizione delle forze di polizia - 2015



Fonte: Elaborazione Osservatorio CPI su dati MEF

Fig. 3: Unità di polizia ogni 100.000 abitanti - 2016



Fonte: Elaborazione Osservatorio CPI su dati Eurostat 2016

Tav. 1: Reati registrati ogni 100.000 abitanti - 2017

Svizzera	3024,8
Finlandia	2828,0
Scozia	2814,9
Italia	2564,0
Media Paesi	2296,2
Germania	2272,8
Austria	2262,6
Grecia	1719,3
Spagna	883,6

Fonte: Elaborazione Osservatorio CPI su dati Eurostat

*Nota: i reati riguardano omicidi intenzionali, tentati omicidi, aggressioni, rapimenti, violenze sessuali, rapine, furti in appartamento, furti, furti di veicoli, atti illeciti concernenti utilizzo e spaccio di droga.