

# **Sicurezza e riorganizzazione delle forze. L'Arma dei Carabinieri\***

Di Giuseppe Romeo

19 marzo 2014

## **Sommario**

1. I presupposti di un perché
2. Lo scenario
3. Prossimità non percepita e/o percezione della prossimità
4. Guardando fuori dalle caserme
5. Ordine Pubblico
6. Le conseguenze dei riassetti
7. Conclusioni

## **1. I presupposti di un perché**

La riflessione condotta non è nuova. Essa risale al settembre del 2006 ma, nella sua complessità e organicità, riflette una situazione reale, attuale, sulla quale esigenze di razionalizzazione e di redistribuzione dei comandi - ovvero della forza destinata a garantire efficacia ed efficienza alle attività di controllo del territorio - si sommano a necessità di contenimento della spesa e di miglior utilizzazione di stanziamenti che saranno, in prospettiva, sempre più contratti. Il titolo dell'analisi era sintomatico di un momento di svolta necessario "*Proposte e Riflessioni per un nuovo corso*", inserito in un quadro complessivo di suggerimenti elaborato da un organismo della rappresentanza militare. Oggi, rivedere il modello organizzativo diventa un percorso obbligato che restituisce validità ad osservazioni già presentate in passato per le quali determinati volumi organici e ordinativi avrebbero sofferto, come avvenuto, nel medio termine, di alimentazione i primi e di ragione di aderenza ai compiti i secondi. Gli argomenti scelti otto anni fa sono gli argomenti di oggi e, in sostanza, gli argomenti di sempre. Efficienza ed efficacia dell'azione condotta, nonché la qualificazione e la valorizzazione delle risorse umane - al di là della trasparenza sugli avanzamenti, dell'abbattimento del valore di titoli precostituiti, della valorizzazione reale delle esperienze operative dei periodi di comando, dell'esperienza richiesta e messa in campo valutata con obiettivi e parametri che mettano al centro le capacità di comando affidata non solo a giudizi di merito - restano i fattori decisivi per garantire un successo ad ogni operazione di

benchmarking istituzionale. E, proprio in virtù di tali presupposti, la vera scommessa risiede nel voler ridisegnare la geografia dei comandi e dei reparti territoriali, quelli, per essere più chiari, che svolgono attività di polizia sul territorio nazionale e che assorbono l'80% del totale della forza. In effetti, ciò che emergeva sin dal 2006 - tenuto conto dell'elevazione dell'Arma dei Carabinieri al rango di Forza Armata - era la necessità di evitare di creare strutture nuove e duplicazioni che presentassero rigidità gestionali (si pensi, ad esempio, ai Comandi interregionali nella loro prima configurazione e nei vari cambiamenti intervenuti in questi anni). Si trattava di scegliere assetti ordinativi espressi in funzione di una prospettiva orizzontale di comando e non solo verticale che potesse soddisfare e conciliare flessibilità di comando, rapidità dei processi decisionali, riduzione di comandi di vertice ridondanti e senza specifiche funzioni operative di comando, coordinamento e controllo, sostegno aderente ai compiti di istituto.

## **2. Lo scenario**

E' evidente che, come per le altre Forze Armate, l'ambiente operativo, o lo scenario, è ciò che influenza qualunque riorganizzazione di un modello che tende ad operarvi. In un sistema di vita sociale reso sempre più complesso per effetto di dinamiche e fenomeni che si concretizzano nelle comunità più periferiche della realtà nazionale - considerando l'aumentata domanda di sicurezza che nasce da una percezione che la stessa sia un aspetto fondamentale della qualità della vita - è proprio la necessità di ridefinire il modello operativo per quanto attiene i compiti di polizia generale affidati all'Arma dei Carabinieri che viene ad essere messa in discussione. Attraverso una valutazione delle attività interne ed esterne per mezzo delle quali si esprime la missione attribuita ai reparti territoriali, il nodo centrale per assicurare efficienza ed efficacia all'azione condotta in un clima di risparmio sull'impiego delle risorse, non solo finanziario, non può tramutarsi solo in "tagli", ma va considerato in termini di riassetto più mirati delle articolazioni di un'organizzazione che si concentra ogni giorno sulla missione e non sul contorno della missione. Le ragioni di una riorganizzazione della struttura organico-ordinativa dell'Arma sono semplici: estendere concretamente la filosofia della prossimità sino ai minori livelli ordinativi - Comandi di Stazione - realizzando delle reali efficienze locali tali da adeguare la risposta all'utenza senza distogliere le unità così dedicate dalla realtà del territorio; ottimizzare le risorse disponibili considerando l'impossibilità di modificare, se non vederli, invece, ancor più

contratti, i volumi di forza nel medio-lungo termine dal momento che il cosiddetto turn-over è strettamente legato alle disponibilità di bilancio. Ciò significa, in altre parole, rivedere le articolazioni e la distribuzione dei comandi e i compiti evitando duplicazioni e sovrapposizioni nella gestione dell'evento, nell'impiego delle risorse e delle specialità, garantire unicità di comando e, quindi, di direzione operativa, migliorare l'addestramento e la formazione rendendola adeguata all'ambiente della missione da condurre, eliminare, come detto, strutture ordinarie desuete o perché giunte al limite della capacità operativa per difetto di alimentazione e sostegno logistico. Qualunque proposta di riassetto non potrà non tener conto che lo scopo, il fine a cui deve tendere, non è altro che partire dall'esistente per trovare le soluzioni più adeguate per mettere i propri reparti nelle condizioni di esprimere operativamente nel miglior modo l'attività di prevenzione generale condotta sul territorio considerando che la risposta all'utente, in un regime condiviso con il cittadino di soddisfazione dell'aspettativa di risultato, rappresenta la verifica complessiva della qualità del modello offerto.

### **3. Prossimità non percepita e/o percezione della prossimità**

Pur se in questi anni la filosofia a cui si è ispirata, almeno formalmente, l'offerta della sicurezza era stata la prossimità, i cambiamenti nelle capacità di risposta e le aspettative delle comunità sui tempi di intervento portano a modificare tale filosofia di vicinanza fisica, espressa in termini soprattutto presidiari, per spostare l'attenzione su un altro fattore sui quali si costruisce la soddisfazione dell'utente: la "percezione" che ha il cittadino circa i tempi di gestione dell'emergenza. E' evidente che tale aspetto diventa fondamentale nel ridefinire e rinegoziare il rapporto con l'utenza esprimibile non più solo in termini di "prossimità" ma di valutazione reale di quella "percezione" che il cittadino ha sulla sua sicurezza. Una percezione, un senso di sicurezza che viene interiorizzato proprio in virtù della consapevolezza che si ha sulla rapidità potenziale della risposta. E' evidente che la ricerca di modelli di sicurezza definiti in base alla missione per obiettivo, oltre che alle risorse disponibili, alla valorizzazione delle professionalità e alla motivazione del personale, alla razionalizzazione delle linee ordinarie - caratteri che incidono sull'area di responsabilità di un comando carabinieri - fa sì che tutti i criteri precedenti assumano la forma di domande aperte le cui possibili risposte rappresentano i presupposti sui quali ridefinire gli assetti di comando e di gestione di un'architettura non nuova...ma diversa nella tradizione. La stessa

dilatazione delle posizioni di vertice, ad esempio, non ha espresso aderenza da un punto di vista operativo e, per natura dei comandi siffatti, non ha inciso, e non avrebbe potuto farlo non solo per motivi giuridici, in modo definito e univoco sulla vita operativa dei reparti. Così, da un punto di vista di riconfigurazione dei vertici, ad esempio, in chiave di risparmio e di sintesi delle procedure di comando, un assetto possibile sarebbe quello che prevede un Comando Generale con compiti di controllo di gestione, coordinamento e impiego delle risorse mentre da un punto di vista operativo. Per questo, ad esempio, la soppressione dei Comandi interregionali sarebbe coerente con uno sforzo di tale tenore. Cioè, realizzare unicità di comando per ogni “Organizzazione”. Mutuando, per esempio e in un certo modo, quanto fatto dall’Esercito anche per i carabinieri si potrebbe pensare ad una architettura di comando costruita su livelli decisionali omogenei e snelli con unico comando di vertice per ogni Organizzazione: Territoriale, Unità Mobili e Speciali, Addestrativa. Tutto questo assicurerebbe una maggior flessibilità, una più lineare azione di indirizzo e controllo sui reparti operativi e un legame più rapido tra centro e periferia evitando costose dispersioni intermedie come avviene nell’Organizzazione Territoriale. D’altra parte, se più della metà dell’Arma dei carabinieri è impegnata in servizi di polizia generale è evidente che il vero *core business* dell’Istituzione non può che essere questo. Ciò significa che le attese del cittadino, considerate in termini di una miglior sicurezza percepita, siano da ricondurre alla possibilità di aumentare la proiezione dei servizi esterni, a vantaggio di una più puntuale ed efficace condotta dell’attività di prevenzione generale nell’ambito dei comandi di livello ordinativo che esprimono un chiaro ruolo operativo: Comandi provinciali, di Compagnia e di Stazione. Una non novità, in fondo, per questi livelli, che rappresentano da sempre il modello sul quale concretizzare la filosofia dei servizi di prossimità. Vertici o non vertici, la soluzione del problema sicurezza comunque non va oltre il livello comando provinciale per previsioni giuridiche e modelli istituzionali di coordinamento già definiti. In quest’ottica, fermo restando i volumi di forza e la loro immodificabilità nel breve/medio termine, diventerebbe necessario, per voler essere più prossimi al cittadino, riorganizzare, per esempio, il modello di prevenzione adottato a livello Compagnia tenuto conto che la sicurezza percepita, come valore-guida per comprendere la richiesta, non è rappresentata solo dal numero dei servizi comandati/presenti sul territorio ma, come già valutato, dalla rapidità di gestione dell’emergenza. Ovvero sui tempi ragionevoli intercorsi dall’allarme all’intervento.

#### **4. Guardando fuori dalle caserme**

Se nella semplicità dell'assunto precedente "prossimità" e "percezione" quanto la "polizia di comunità" sono le espressioni più gettonate nella definizione delle diverse policy in materia di modelli di sicurezza espressi sul territorio, la scelta per una riorganizzazione di istituzioni che forniscono tale servizio non può che essere valutata all'interno della filosofia della missione per obiettivi. Cioè, ricercando l'espressione istituzionale che meglio può assicurare - per specificità, dotazioni e formazione - il costante controllo del territorio nell'arco delle 24 ore e la rapidità di intervento. In questo l'Arma dei Carabinieri dispone al livello ordinativo del Comando di Compagnia dell'Aliquota Radiomobile inserita all'interno di un Nucleo Operativo e Radiomobile alle dirette dipendenze del Comandante di Compagnia, con un proprio responsabile di aliquota. Tuttavia, il limite operativo attuale, affinché possa essere data una risposta efficace, è rappresentato dalla possibilità minima garantita di una unità per turno in servizio per 24h che può raggiungere le due unità se il reparto è a pieno organico, ovvero pari a non meno di 16 unità, o nel caso dei servizi in recupero, in genere coincidenti con il primo/secondo giorno della settimana (ad eccezione dei grandi centri urbani che pianificano le modalità di prevenzione e di emergenza all'interno di un piano coordinato tra le diverse forze di polizia). E' pur vero che nella condotta del servizio di prevenzione generale concorrono anche le Stazioni. Ma il concorso è affidato a modalità e pianificazioni che non sempre, per esigenze concomitanti o imprevisti, riescono a colmare il gap di presenza con le unità preposte al servizio derivanti dalle chiamate al numero di emergenza. Pianificazioni, quelle che coinvolgono i Comandi di Stazione, che soffrono dei volumi di forza disponibili, degli orari di apertura delle caserme, del carattere contingente dell'insostituibile impegno quotidiano con il risultato che, pur disponendo di un certo numero di servizi comandati in periferia, non sempre vengono soddisfatte le richieste di tempestività e gestione dell'evento. Si crea, così, un disallineamento all'interno di quello che dovrebbe essere un unico disegno di prevenzione che è da attribuire alla diversa valutazione del giorno operativo fra le Stazioni e la componente Radiomobile. Infatti, mentre quest'ultima assume l'onere di condurre un servizio squisitamente di prevenzione generale e di intervento su allarme, le Stazioni svolgono, nell'ambito delle loro attività, in tempi e modalità diversi, compiti ed accertamenti connessi con l'impegno del comando sul territorio. Pertanto, volendo

soddisfare sia i presupposti della filosofia della prossimità che della sicurezza percepita si tratta, allora, di considerare come prioritario il servizio di prevenzione generale e di pronto intervento dando luogo all'aumento delle unità destinate al servizio di Pronto Intervento (ovvero le unità che fanno capo al numero di emergenza europeo "112") portandole ad almeno tre per turno come impegno minimo garantito per giorno operativo, dimensionandone l'entità in relazione all'estensione del territorio e alle particolari condizioni di impiego. In questo senso, tenuto conto dei presupposti iniziali - invarianza dei volumi di forza e riorganizzazione del modello operativo secondo la filosofia della missione per obiettivi - si tratterà di far confluire nelle componenti Radiomobili dislocate nei comandi periferici le risorse necessarie ridefinendo, se necessario, il numero dei Comandi di Stazione e la loro forza. I risultati che si potranno ottenere sono due. Il primo, una ridistribuzione coerente del numero di Stazioni necessarie per i compiti di presidio valutato in ragione dell'impegno operativo delle aree in cui insisteranno garantendo all'utenza fasce orarie di apertura più ampie e possibilità di copertura dei servizi quotidiani in migliore autonomia, oltre a permettere risparmi di gestione ottenuti contrendone il numero delle sedi. Il secondo, aumentare le possibilità operative di risposta in termini quantitativi e in tempi ridotti alle richieste pervenute sul numero di emergenza ridestinando le risorse risparmiate a favore della componente Radiomobile. Un modello siffatto, al di là delle riserve, non elimina il presidio. Lo ricolloca laddove serve e crea efficienze realizzando economie di gestione su affitti ed utenze allorquando alla persistenza di piccoli reparti non corrisponde una disponibilità di uomini tale da garantire una presenza, ovvero una disponibilità, più ampia nel tempo. In questo senso si restituirebbe alle Stazioni, ridefinite in termini qualitativi e quantitativi, la giusta autonomia nella condotta delle operazioni quotidiane sul territorio attribuendo le capacità di risposta in termini di polizia di prevenzione e non solo ad altri reparti che si assumono la specifica condotta di tali attività. Anche in questo caso una contrazione non sarebbe un taglio, ma un'occasione per a ridistribuire e ottimizzare risorse ridotte senza pregiudicare efficacia e d efficienza dell'attività di polizia generale.

## 5. Ordine Pubblico

Senza modificare le esigenze dell'Arma di dotarsi di una Brigata di proiezione, certamente le vicende di questi ultimi mesi attribuiscono all'impegno in Ordine pubblico di proprie risorse un significato importante in termini di impiego e di disponibilità, oltre che di professionalità. La presenza di reparti dell'Organizzazione Mobile sul territorio può essere utile per incrementare l'attività di prevenzione generale e dare maggior possibilità di manovra alle esigenze operative dei comandi presenti sul territorio nazionale e responsabili dei servizi di prevenzione generale. Tuttavia, l'attuale configurazione ordinativa della 1° Brigata Mobile può porre alcuni spunti per essere rivisitata in chiave ordinativa. Già in passato l'esperienza delle SAT, ovvero dei servizi congiunti tra personale dei reparti mobili e territoriale, tendeva a incrementare la disponibilità di uomini sul territorio. Tuttavia, con la fine dell'arruolamento dei carabinieri ausiliari, avvenuta contestualmente alla sospensione del servizio di leva, i Reparti mobili si sono trovati a dover necessariamente costituire dei reparti a maggior capacità operativa, seppur ridotti nel numero, come le Compagnie di Intervento Operativo collocando al loro interno il personale effettivo. Un'ipotesi organizzativa non nuova nella concezione poiché già delineatasi nell'idea anni prima della sospensione del servizio di leva. Il limite operativo e di impiego dei reparti mobili, però, è l'appartenenza ad una linea ordinativa diversa da quella a cui fanno capo i fruitori del supporto fornito, ovvero i reparti dell'Arma territoriale. Ora, al fine di razionalizzare l'impiego delle risorse presenti ed insistenti sull'area di responsabilità di un Comando Legione (già Comando Regione), fermo restando l'assottigliamento delle risorse disponibili per ogni Comando di Reggimento/Battaglione che porterà certamente ad una riduzione delle stesse unità nel prossimo futuro, si potrebbe valutare un riassetto ordinativo in un'ottica di economia di comando prevedendo la soppressione della 1° Brigata Mobile, mentre la 2° Brigata mobile di Proiezione continuerebbe a soddisfare, con le sue specifiche attribuzioni, i compiti tipicamente derivanti dall'impegno in aree di crisi. Non solo. Ridefinire compiti e dipendenze dei Reggimenti/Battaglioni appartenenti ad oggi alla 1° Brigata Mobile, è un esempio di possibile razionalizzazione ottenuta risparmiando su un livello ordinativo, contraendone parte della forza, che non determinerebbe un taglio ma presupporrebbe delle operazioni di reimpiego di risorse e di riconfigurazione di livelli ordinativi da spendere con maggior aderenza sul territorio. Parte del personale recuperato andrebbe, infatti, al pari di personale già in servizio

presso le Stazioni ridotte per minor impegno operativo, ad alimentare i reparti destinati a gestire l'emergenza. Parte rimarrebbe in servizio presso il Reparto Mobile a cui si aggiungerebbero, però, coloro che, specialisti in attività di supporto, oggi dipendono da comandi diversi. Una soluzione proposta in passato, nel 1992, e oggi coerente con le esigenze di tempestività, specializzazione e aderenza nell'intervento, potrebbe essere quella di - rinunciando al livello di Brigata - istituire al posto dei Reggimenti/Battaglioni un livello ordinativo ed operativo più o meno su base legionare (leggasi regionale) o inter-legionare (quest'ultimo nel caso di Legioni Carabinieri con aree di responsabilità meno ampie). Una sorta di Reparto Territoriale di Pronto Intervento (RTPI), alla stregua di una SWAT, con dipendenza diretta, amministrativa dal Comando di Legione con possibilità/capacità di impiego areale su allarme. Un siffatto Reparto Territoriale di Pronto Intervento potrebbe essere articolato in una struttura ordinativa flessibile nella gestione attribuendone l'amministrazione alle già esistenti aree funzionali dello SM del Comando Legione, facendo sì che il Reparto si concentri solo sui compiti operativi. Non solo. Prevedendo un'articolazione tale da ricomprendere specialità che oggi sono distribuite sul territorio di un comando Legione e fatti rientrare su livelli di comando diversi si attribuirebbe a tutte le risorse specializzate, quali artificieri, tiratori scelti, cinofili e altre qualifiche di interesse operativo, una unica linea di comando che garantirebbe da se efficacia nel e dell'impiego. Anche in questo caso, simili provvedimenti di riassetto potrebbero conseguire obiettivi di particolare utilità. L'unicità di comando e di impiego, la qualificazione, la valorizzazione e la motivazione delle risorse umane, la formazione/addestramento continuo - potendo disporre di poligono, aree addestrative e altri spazi già disponibili sulle sedi dei comandi di Reggimento/Battaglione della 1<sup>a</sup> Brigata Mobile - l'integrazione costante dei servizi di controllo e di intervento sul territorio attraverso una riorganizzazione per competenze delle forze a disposizione del Comando di Legione, sono solo un ulteriore esempio di come si potrebbero raggiungere risultati di efficacia ed efficienza realizzando economie organico-ordinative. Il vantaggio sicuramente è evidente: razionalizzazione delle forze e delle risorse, eliminazione di duplicazioni che si concretizzano in ridondanze ordinative, tempestività di intervento qualificato, capacità di manovra e di riserva per il Comandante della Legione di fronte ad eventi eccezionali, valorizzazione e qualificazione del personale.

## 6. Le conseguenze dei riassetti

Le perplessità che potranno essere mosse ad un simile quadro di riordino sono molte. La prima è che un tale riassetto determinerebbe una contrazione dei vertici dal momento che il volume stesso delle funzioni apicali è determinato sui volumi organico-ordinativi della forza e dei reparti. Ciò significa che ri-organizzando i reparti si ri-organizzano le funzioni di comando e si ridefinisce il numero dei comandi e dei ...comandanti. La seconda è che si dia luogo ad una riduzione della forza dei Comandi di Stazione e ad una loro minore attività in termini di prevenzione. Per il primo è necessario dire che gli assetti ordinativi dell'Arma dei carabinieri sono, paradossalmente, sovradimensionati rispetto alla missione. La formula, che riguarda soprattutto l'Arma in servizio di polizia generale (ovvero l'impiego che assorbe quasi l'80% della forza) ha una struttura di comando e controllo che potrebbe essere razionalizzata contraendo posizioni apicali come visto al n.3. Se dovessimo riferirci solo all'Organizzazione Territoriale, i comandi di vertice sono cinque. Comandi, questi, che non esprimono capacità operative, rappresentando livelli intermedi solo di coordinamento, non strettamente connessi con l'attività operativa e con residuali capacità di comando e controllo. Tutto questo dal momento che l'autonomia amministrativa e le diverse dipendenze funzionali a cui rispondono i comandi di Legione e Provinciali (soprattutto i comandi provinciali) ne riducono obiettivamente la ragione stessa di esistenza. Tutto questo, fermo restando però, che da un punto di vista squisitamente operativo i Comandi Provinciali conducono la loro azione in piena autonomia dai comandi di vertice interregionali dal momento che dipendono funzionalmente: per l'Ordine e Sicurezza Pubblica dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno e per le attività di Polizia Giudiziaria direttamente dalla Magistratura, nelle sue varie articolazioni, secondo le varie competenze e funzioni giurisdizionali. Per il secondo caso le stesse, numerose caserme/reparti dislocate/i sul territorio nazionale, possono essere oggetto di riorganizzazione e redistribuzione effettuate dopo un'attenta analisi dell'ambiente operativo tenendo conto che una possibile contrazione di reparti con minor capacità operativa, ma ad alto costo di gestione, può essere letta non necessariamente come una riduzione del presidio, ma quale premessa, al contrario, per poter assicurare migliori capacità di risposta aumentandone le disponibilità organiche per garantire l'intervento e gestire l'emergenza in tempi ragionevoli. Una redistribuzione delle forze o, meglio, una ri-configurazione

del modello territoriale da condurre sostituendo, come scritto nelle pagine precedenti, la filosofia a monte della prossimità fisica - cioè della presenza capillare di caserme che risponde sempre di più ad una logica presidiaria - con quella della percezione della sicurezza. Una “percezione”, o meglio una consapevolezza, favorita dalla “capillare” capacità di risposta e costruita sulla consapevolezza del cittadino di poter contare su tempestività e competenza. Inoltre, fermo restando che in materia di prevenzione generale e primo intervento la percezione stessa che ne hanno gli operatori è completamente diversa fra chi è impiegato nella specifica attività, personale del Nucleo Radiomobile/Carabiniere di Quartiere, e il personale della Stazione, il modello proposto mira a specializzare, e restituire rispettivamente alla Stazione Carabinieri il prioritario e specifico controllo del proprio territorio cercando di ridurre al minimo travasi di competenze e sovrapposizioni fra più comandi di Stazione, dovuti alla necessità che risorse impiegate in fasce orarie non presidiate comunque non realizzino la tempestività dell'intervento; alla componente Radiomobile, che assumerebbe una dimensione ordinativa specifica ed autonoma a livello di comandi periferici, in chiave potenziata e qualificata, la responsabilità della gestione della risposta, la cui efficacia è misurata sui tempi di intervento.

## **7. Conclusioni**

Concludendo - pur tralasciando altri ambiti che meriterebbero una certa attenzione nella riorganizzazione di un'Istituzione che si vuole concentrare nel suo *core-business* e che si risolvono ancora oggi nell'esistenza di vari reparti al servizio di diversi ministeri alla stessa stregua di un pensiero espresso sulle altre Forze Armate - anche per l'Arma dei carabinieri una revisione organico-ordinativa della distribuzione delle forze e dei comandi diventa, quindi, un motivo di confronto con la realtà delle risorse disponibili e la domanda di sicurezza. Un confronto necessario per valutare come assicurare la seconda ridestinando risorse risparmiate dalla gestione delle prime, laddove lo scopo è quello di migliorare l'offerta di un servizio in modo diverso e più efficace seppur nel rispetto di una tradizione ormai bicentenaria.

*\* i contenuti e le riflessioni presentate in questo paper rispecchiano unicamente il pensiero dell'autore.*