

Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri

SM – Ufficio Legislazione

4[^] Commissione Difesa del Senato della Repubblica
Indagine conoscitiva sul D.d.L.
*“Disposizioni per la revisione del Corpo delle Capitanerie di
Porto – Guardia Costiera e Delega al Governo”*

**Audizione del Capo del II Reparto
del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri
Generale di Brigata Enzo Bernardini
11 giugno 2014
ore 15:45**



**Audizione del Capo del II Reparto
del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri
Generale di Brigata Enzo Bernardini**

11 giugno 2014

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

Saluto e
introduzione

mi è particolarmente gradito rivolgere Loro il più rispettoso saluto ed esprimere il mio sentito ringraziamento per l'opportunità di offrire elementi conoscitivi e spunti di riflessione sui contenuti del disegno di legge al vostro esame.

Premetto brevemente che l'articolato in questione contiene una importante riforma dell'attuale normativa inerente l'organizzazione e le funzioni del Corpo delle Capitanerie di Porto, il quale assumerebbe la denominazione unica di "Guardia Costiera", con l'acquisizione anche delle competenze già attribuite alle Forze di polizia dal Codice della Navigazione e da altre leggi che esplicano la loro efficacia in mare, sul demanio marittimo e nelle acque interne. Con l'emanando Decreto Interministeriale, al Corpo verrebbero assegnati anche i mezzi navali e le relative infrastrutture logistiche dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e della Polizia di Stato, oltre a un'aliquota di mezzi aerei, da determinare in relazione ai criteri di effettivo impiego. Inoltre, il personale dei Servizi navali e dei Reparti subacquei dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e della Polizia di Stato potrebbe transitare a domanda negli organici della Guardia Costiera, o essere assegnato ad altre funzioni nelle Amministrazioni di appartenenza; il tutto sarebbe disciplinato con provvedimenti legislativi discendenti dalla delega contenuta nel disegno di legge.

Contenuti del
provvedimento

Contestualmente al transito di competenze, gli stanziamenti di bilancio relativi al personale, ai mezzi ed alle infrastrutture marittimi verrebbero trasferiti nel bilancio di previsione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

A premessa delle più articolate considerazioni che andrò ad Struttura dell'Arma illustrare, è doveroso sottolineare che l'Arma, nelle recenti manovre volte a riassetto le proprie dotazioni specialistiche, con una razionalizzazione mirata soprattutto al contenimento delle spese, ha fortemente inciso sulle proprie dotazioni navali. In un quadro coordinato con le altre Forze di polizia (Polizia di Stato e Guardia di Finanza), sono state mantenute le dotazioni ritenute assolutamente indispensabili alla vita operativa dei Reparti dei Carabinieri. In numeri, dal 2008 ad oggi, si è passati da 126 a 43 siti navali (compresa Venezia) e da 157 a 69 motovedette + 2 battelli (in tale numero sono compresi i 28 natanti in servizio a Venezia, i quali evidentemente in Laguna svolgono l'attività operativa che altrove è effettuata con automezzi), con il recupero di 286 militari (pari al 50% della forza organica del dispositivo navale all'atto della rimodulazione) e con un risparmio complessivo stimabile in circa 7-8 Milioni di euro. Va altresì sottolineato che, con un'ulteriore manovra in corso di definizione, si procederà a un'altra contrazione, finalizzata al mantenimento dei soli siti di Venezia e delle isole minori, nonché dei presidi delle acque lacustri nelle quali sono presenti unicamente i Carabinieri [Omegna (VB), Bracciano (RM), Bolsena (VT), Torri del Benaco (VR), Lecco e Verbania].

Infatti, le unità residue oggi in servizio sono quelle necessarie per garantire i collegamenti con le isole minori. Si tratta di

Lampedusa, Pantelleria, Giglio, La Maddalena, per citarne alcune, nelle quali l'Arma costituisce l'unico presidio di polizia e non può non disporre di un mezzo navale in autonomia, per qualsiasi emergenza, dal trasporto di un arrestato all'intervento di polizia estemporaneo, per il quale può non essere possibile od opportuno rivolgersi a un'altra organizzazione. Poche di queste unità navali sono altresì a disposizione dei tre soli Nuclei Subacquei dell'Arma rimasti attivi, ovvero Genova, Cagliari e Roma, per la stessa irrinunciabile esigenza di assicurare interventi di polizia autonomi. Al riguardo, va precisato altresì che, in una logica di razionalizzazione dei presidi dell'Arma, dal 2008 al 2013, sono stati soppressi i Nuclei Subacquei di Trieste, Genova (2° Nucleo), Napoli, Messina e Bari, provvedimenti che hanno consentito di recuperare 48 unità, 10 battelli e 26 mezzi, nonché di conseguire economie per circa 313.000 euro.

Per quanto concerne il settore aereo dell'Arma, va precisato che Il settore aereo le missioni di volo sul mare non rientrano tra le tipologie di intervento che caratterizzano l'impegno istituzionale, ovvero il controllo del territorio a sostegno dei Reparti dipendenti per attività di ordine e sicurezza pubblica. L'attività sul mare avviene solo in via del tutto residuale (es. concorso occasionale nelle missioni SAR - *Search and Rescue*, sorvolo per raggiungere le isole, etc.). Pertanto, si ritiene che l'articolo 3 dello schema di disegno di legge in esame non possa riferirsi, in ogni caso, alla flotta aerea dell'Arma.

Inoltre, è qui opportuno sottolineare che il Servizio aereo dell'Arma dei Carabinieri è stato oggetto di numerosi interventi di razionalizzazione che hanno portato, dal 2007 al 2013, a una riduzione di 52 elicotteri (da 95 a 43), alla soppressione di 2 Reparti di Volo (Distaccamento di Abbasanta e Nucleo Elicotteri di Ancona), ad una

contrazione della forza organica specializzata pari a 181 unità (da 615 a 434) e alla riduzione del tetto limite per l'attività di volo annua (da 9.000 a 7.500 ore). I suddetti provvedimenti hanno consentito di ottenere economie valutabili in circa 3 Milioni di euro annui.

Ciò premesso, occorre evidenziare che la Guardia Costiera è stata istituita con decreto ministeriale dell'8 giugno 1989 del Ministro della Marina Mercantile, di concerto con il Ministro della Difesa, quale articolazione del Corpo delle Capitanerie di Porto, con compiti di assistenza, di sicurezza della navigazione, di soccorso, di polizia marittima e demaniale, nonché di vigilanza, per la prevenzione e repressione degli inquinamenti, sulle acque marittime interne, sul mare territoriale e sulle aree marine soggette alla giurisdizione dello Stato.

Osservazioni e
criticità

Il Corpo, in base agli articoli 132 e seguenti del Codice dell'Ordinamento Militare, dipende dalla Marina Militare e svolge perlopiù compiti collegati all'uso del mare per i fini civili.

Inoltre, la L. 84/1994, pur avendo determinato, a suo tempo, la riconfigurazione dell'Ispettorato Generale delle Capitanerie di Porto in Comando Generale delle Capitanerie di Porto, non ha ampliato le competenze del Corpo.

Quello delle Capitanerie di Porto, pertanto, non costituisce un Corpo di polizia come invece l'Arma dei Carabinieri o la Polizia di Stato. Al personale delle Capitanerie di Porto, infatti, secondo la vigente normativa, sono solo attribuite le qualifiche di ufficiale e agente di polizia giudiziaria nei limiti dell'articolo 57, comma 3, c.p.p. e nell'ambito delle attività individuate dall'articolo 137 del Codice

dell'Ordinamento Militare - ossia concorso al contrasto del traffico di sostanze stupefacenti, immigrazione clandestina e salvaguardia del patrimonio archeologico sommerso - nonché riguardo ai "reati comuni" commessi nel porto ove manchi un Ufficio di Pubblica Sicurezza. L'attuazione del disegno di legge qui in esame determinerebbe quindi un ampliamento delle funzioni di polizia giudiziaria, con conseguente rischio di sovrapposizioni con la più ampia azione di contrasto dei reati e di indagine svolta dalle Forze di polizia.

In sintesi, l'approvazione del disegno di legge in argomento porterebbe alla costituzione di un'ulteriore forza di polizia, con la conseguente esigenza di chiarire ruolo e competenze operative di ciascuna istituzione, rivedendo aspetti organizzativi e procedurali che oggi, nell'attuale assetto, appaiono ben disciplinati e gestiti secondo prassi condivise e ben definite.

Passando a un'analisi di tipo puramente formale, l'articolato non sembra definire la necessaria copertura finanziaria, andando soltanto a prevedere la possibilità per il Ministero dell'Economia e delle Finanze di apportare le variazioni di bilancio per il trasferimento degli stanziamenti relativi al personale, mezzi e infrastrutture specialistici delle Forze di polizia alla Guardia Costiera.

Inoltre, l'ipotesi di transito del personale delle Forze di polizia nel revisionando Corpo delle Capitanerie di Porto non è determinata nelle "linee guida" della legge delega, con possibili criticità da affrontare nella redazione dei decreti legislativi discendenti. I criteri e i principi direttivi indicati dall'articolo 5 del provvedimento non

definiscono, in particolare, i necessari limiti entro i quali possa avvenire il transito nella Guardia Costiera di personale specializzato delle Forze di polizia. Va ricordato, in questa autorevole Sede, che le manovre di razionalizzazione sin qui adottate hanno consentito - oltre ai risparmi già esposti - il reimpiego del personale dell'Arma eccedente a favore dei Reparti territoriali dell'Istituzione, i quali soffrono da tempo dell'aumento del *gap* tra la forza prevista dalle leggi organiche e il numero degli effettivi per effetto del blocco del *turn over*.

In sostanza, il transito di risorse umane dall'Arma al Corpo delle Capitanerie di Porto determinerebbe ulteriori ripercussioni negative sulle dotazioni organiche dell'Arma, compromesse dal citato blocco parziale delle assunzioni. Si deve poi ragionevolmente supporre che il personale delle Forze di polizia già impiegato nei rispettivi servizi navali difficilmente vorrà transitare in un altro Corpo di polizia, con un ambito di intervento ridotto e senza la possibilità, offerta dall'organizzazione dell'Arma, ma anche delle altre Forze di polizia, di essere reimpiegati - volendolo - in servizi e incarichi del tutto diversi da quello navale.

Si tratta di culture diverse, di sensibilità distinte, di procedure e prassi operative non sovrapponibili. Esse possono cooperare, come efficacemente già accade, ma non essere fuse, se non a rischio di perdere specificità preziose, sedimentate in tempi lunghissimi.

Da ultimo, occorre sottolineare che la presenza delle Forze di polizia in mare è sempre stata contraddistinta dal rispetto delle competenze e delle specificità di ciascuna componente, in un quadro coordinamentale precisamente definito dal decreto del Ministro

dell'Interno 25 marzo 1998, il quale attribuisce un ruolo prioritario in mare alla Guardia di Finanza, in concorso con la Polizia di Stato e l'Arma dei Carabinieri, per gli specifici compiti di vigilanza aereo-navale per fini di polizia e per l'espletamento di servizi coordinati di controllo del territorio e di sicurezza generale sul mare, riconoscendo poi la competenza del Corpo delle Capitanerie di Porto per quanto attiene alla vigilanza, ai controlli e agli altri interventi relativi alla sicurezza della navigazione.

Ne deriva che un intervento in un settore così delicato per il nostro Paese, che si riflette sulla sicurezza, sia in termini di *security*, sia in termini di *safety*, ma anche sul turismo, sull'economia, sul controllo delle aree portuali, potrebbe determinare disarmonie e rischi di minore efficienza del servizio, che si tradurrebbero in una riduzione delle garanzie per i cittadini che vivono con il mare e per il mare.

In conclusione, **Signor Presidente**, rinnovo a Lei e a tutti **gli Onorevoli Senatori** il sentito ringraziamento per la cortese attenzione riservatami e sono a disposizione per eventuali quesiti.

Saluti e
ringraziamenti