



**La distribuzione degli organici
nei ruoli della Polizia di Stato:
riflessioni sull'organizzazione
strategica delle risorse**

Oscar Tonon



SILP CGIL
Segreteria Regionale Veneto

Febbraio 2017

Realizzazione grafica di Stefano Ballarin

L'ITALIA E' UNA REPUBBLICA DEMOCRATICA FONDATA SUL LAVORO

L'articolo 31, punto 2, della legge 1 Aprile 1981, n. 121 "Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza" stabilisce che le questure sono uffici provinciali articolati con l'organizzazione e con le dotazioni di personale e mezzi stabilite con decreto del Ministro dell'interno. Tale decreto è stato emesso il 13 marzo 1989, poi modificato con uguale provvedimento del 13 giugno 1991 che ha aumentato gli organici per alcune questure.

Gli stessi decreti ministeriali hanno classificato le questure in relazione alla struttura organizzativa:

Organigramma A	56 questure.
Organigramma B	Parma, Bergamo, Pescara, Brescia, Pisa, Trento, Perugia, Padova, Verona, Ancona, Lecce, Cosenza, Livorno, Agrigento, Foggia, Bolzano, Siracusa, Trapani Caserta.
Organigramma C	Catanzaro, Nuoro, Sassari, Taranto, Trieste, Cagliari, Messina, Salerno.
Organigramma D	Reggio Calabria.
Organigramma E	Venezia.
Organigramma F	Catania, Bari, Bologna.
Organigramma G	Firenze.
Organigramma H	Palermo, Torino, Genova.
Organigramma I	Roma, Napoli, Milano.

Prendendo come esempio la regione del Veneto, le questure sono così ordinate:

Organigramma A	Belluno, Rovigo, Treviso, Vicenza.
Organigramma B	Padova, Verona.
Organigramma E	Venezia.

Rispettivamente, secondo le previsioni dei decreti, alle citate questure¹ sono attribuite le seguenti unità del ruolo Assistenti e Agenti:

Questura Belluno	115
Questura Rovigo	144
Questura Treviso	180 ²
Questura Vicenza	177
Questura Padova	240
Questura Verona	240
Questura Venezia	552

Queste sono le dotazioni organiche a cui tutt'oggi il Dipartimento della Pubblica Sicurezza fa riferimento per l'assegnazione di personale. Dunque, in relazione alla complessità organizzativa delle questure, il decreto ministeriale individua l'organico utile nei singoli ruoli, ma non esplicita il modello assunto per la sua distribuzione tra le qualifiche, cosicché, ponendoci ai limiti del campo di osservazione in modo da capire meglio il concetto che vogliamo qui esprimere, potremmo avere una questura con tutti Agenti, un'altra con solo Agenti Scelti, una terza con tutti Assistenti e una quarta con soli Assistenti Capo.

Si può intuire che, sebbene con un organigramma completo, le quattro questure affronteranno realtà organizzative diverse, basti calcolare i differenti periodi di assenza per la fruizione del congedo ordinario, le cosiddette ferie.

Prendiamo in esame le quattro questure ipotetiche con 100 unità nel ruolo degli Agenti e Assistenti e poniamoci ai limiti del campo di osservazione per indagare meglio le aberrazioni del sistema:

Questura Agenti:	100 unità x 30 giorni di ferie annue cad. = 3000 giorni
Questura Ag.ti Scelti:	100 unità x 32 giorni di ferie annue cad. = 3200 giorni
Questura Assistenti:	100 unità x 32 giorni di ferie annue cad. = 3200 giorni
Questura Ass. Capo:	100 unità x 45 giorni di ferie annue cad. = 4500 giorni

Tra la prima e l'ultima questura si osserva un incremento delle assenze del personale del 50%, ciò vuol dire la Questura Assistenti Capo dovrà organizzare i servizi

1 Qui s'intende la questura nel suo complesso, commissariati compresi.

2 46 unità sono state aggiunte con l'istituzione del Commissariato di P.S. di Conegliano, il 2 giugno 1999; il decreto ministeriale del 18 aprile 1989 ne prevedeva 134.

sopperendo alle maggiori assenze del personale con una distribuzione dei turni di lavoro tra i rimanenti operatori di quel ruolo.

Inoltre si devono considerare altre variabili legate all'età³ più elevata di cui la Questura Assistenti Capo dovrà tener conto nella propria organizzazione: l'applicazione dell'articolo 12 dell'Accordo Nazionale Quadro, che prevede limitazioni di impiego nei servizi esterni serali e notturni per il personale ultracinquantenne o con almeno 30 anni di servizio; le possibili maggiori assenze per malattia; l'esenzione a determinati servizi o orari di servizio per esenzioni e inabilità fisiche, solo per citare i più ricorrenti.

Il divario tra la Questura Agenti e la Questura Assistenti Capo aumenta ancora.

Il modello teorico utilizzato ci permette di capire quanto sia importante un'equa distribuzione del personale nelle diverse qualifiche che compongono un ruolo: uno non vale uno, avere a disposizione un Agente o un Assistente Capo genera effetti diversi nell'organizzazione e nell'attuazione dei servizi.

Quando ad una sede deve essere assegnato nuovo personale, bisogna considerare la composizione dell'organico esistente e trasferire operatori che equilibrino le diverse qualifiche.

Poche righe sopra si è fatto riferimento all'ipotesi teorica degli esempi. Valutiamo l'organico attuale del ruolo Agenti Assistenti delle questure del Veneto:

Org	Sedi	Agt	Agt Sc.	Ass.	Ass. Capo	Totale	Agt	Agt Sc.	Ass.	Ass. Capo
A	BL	0	0	8	80	88	0%	0%	9%	91%
A	RO	5	3	19	121	148	3%	2%	13%	82%
A	TV	0	4	17	109	130	0%	3%	13%	84%
A	VI	0	1	1	141	143	0%	1%	1%	98%
B	PD	60	10	29	159	258	23%	4%	11%	62%
B	VR	43	25	31	157	256	17%	10%	12%	61%
E	VE	136	54	72	294	556	24%	10%	13%	53%

Tabella 1 - Ruolo Agenti e Assistenti, organici questure del Veneto: frequenze assolute e frequenze percentuali.

I dati sono stati rilevati tra gli ultimi giorni di dicembre 2016 e i primi di gennaio 2017.

³ Di servizio e anagrafica.

Le questure di Belluno, Rovigo⁴, Treviso e Vicenza, tutte comprese nell'Organigramma A, sono assimilabili alle Questure Assistenti Capo. L'organico del ruolo degli Agenti e Assistenti è massimamente composto dagli Assistenti Capo con percentuali che variano dal 82 al 98%.

Le rimanenti questure (Padova, Verona e Venezia) vedono una maggiore distribuzione del personale nelle quattro qualifiche del ruolo, anche se oltre il 50% degli operatori sono Assistenti Capo.

Numerose ricerche evidenziano come le condizioni di lavoro, i rapporti con i superiori e le relazioni con l'ambiente esterno alla Polizia (cittadini, sistema legale) rientrano tra i fattori più stressanti le variabili organizzative (Pietrantonio Luca, Prati Gabriele, Morelli Andrea)⁵. Alexander et al.⁶, allo stesso modo, riportano che i più alti livelli di stress sono raggiunti a causa di fattori organizzativi: carenza di personale, risorse inadeguate, pressioni di tempo o mancanza di tempo per elaborare un evento traumatico, sovraccarico di lavoro, mancanza di comunicazione. Gli agenti di Polizia prestano un servizio che copre l'intero arco della giornata. Il lavoro a turni risulta in letteratura uno stressor notevole in quanto disturba il normale ritmo circadiano e la qualità/quantità di sonno (McNeill, 1996⁷). Va segnalato comunque che in letteratura emerge il fatto che il lavoro a turni può portare a disturbi gastrointestinali, psicosomatici, aumento di peso, senso cronico di fatica e altri gravi disturbi a lungo termine come quelli coronarici (Patterson, 1997⁸; Violanti e Paton, 1999⁹).

4 La Questura di Rovigo conta una maggiore presenza di agenti e agenti scelti solo perché l'organico dell'Ufficio Prevenzione Generale e Soccorso Pubblico è stato completamente sostituito a seguito della nota vicenda del 2008, quando i 22 componenti delle Volanti sono stati indagati, e poi condannati per violazioni in servizio (<http://corrieredelveneto.corriere.it/veneto/notizie/cronaca/2016/11-febbraio-2016/dormivano-turni-condanne-22-poliziotti-24035399216.shtml>)

5 Nuove Tendenze della Psicologia Vol.1, n.3, dicembre 2003. Ed. Erickson, Trento.

6 Alexander D.A., Walker L.G., Innes G. e Irving B.L. (1993), *Police stress at work*, London, Police Foundation.

7 McNeill M. (1996), *Alcohol and the police workplace: Factors associated with excessive intake*, «Australasian Centre for Policing Research», formerly «National Police Research Unit», report series vol. 119, n. 1.

8 Patterson M. (1997), *Shift your approach to handle those varied work schedules*, «Police», vol. 21, n. 12, pp. 36-37.

9 Violanti J.M. e Paton D. (1999), *Police trauma: Psychological aftermath of civilian combat*, Springfield, Charles C. Thomas, Publisher, vol. XXIV, n. 327.

Il lavoro notturno, inoltre, provoca disturbi del ritmo circadiano e ciò si manifesta in una minore abilità nel momento più basso dal punto di vista biologico: tra le 2:00 e le 4:00 di notte (Patterson, 1997).

McNeill (1996) riporta che il campione di agenti di Polizia coinvolti nella ricerca non ritiene che il lavorare a turni sia problematico se i turni sono organizzati in modo da poter praticare attività sportive e avere una vita sociale soddisfacente.

Al tema dello stress e del burnout vogliono aggiungere un'altra suggestione: quella del capitale professionale e della sua trasmissione alle "nuove leve".

Il capitale professionale è indissolubilmente composto dal capitale umano e dal capitale culturale.

Il capitale umano può essere descritto come la combinazione dei seguenti fattori:

- le caratteristiche individuali apportate dalla persona nel proprio lavoro: intelligenza, energia, attitudine positiva, affidabilità, impegno;
- la propria capacità di imparare: prontezza, immaginazione, creatività e ciò che viene solitamente definito "street smarts", senso pratico (ossia la capacità di realizzare le cose);
- la propria motivazione nel condividere le informazioni e le cognizioni: vale a dire spirito di squadra e orientamento verso gli obiettivi.

Il capitale culturale non è costituito semplicemente dal titolo di studio. Esso determina il livello culturale globale dell'individuo. E' costituito dalle risorse che hanno un significato per le attitudini dell'individuo, cioè "dall'insieme delle buone maniere, dello stile di vita, del buon gusto oltre che dalle informazioni e conoscenze e delinea pertanto un *habitus*¹⁰, che finisce con l'essere un prodotto dell'appartenenza a un determinato gruppo o classe sociale". Per questo il capitale culturale è anche capitale sociale, ossia un insieme di opportunità che la rete sociale rende disponibile a ogni individuo in termini di relazioni e frequentazioni, per cui egli può, più agevolmente e largamente, acquisire e consolidare conoscenze, informazioni e rapporti sociali.

Essenza del capitale professionale è il capitale decisionale, cioè il saper prendere decisioni in contesti complessi e in innumerevoli situazioni che presentano problemi e casi diversi. Il capitale decisionale comporta che qualificati operatori decidano insieme, come gli Assistenti Capo che dopo molti anni di pratica sanno analizzare

10 Bourdieu P. (1980) *Le sens pratique*. Paris. Minuit. Tr. it. Roma: Armando Editore, 2005.

un'ampia gamma di casi, sanno valutare insieme ai colleghi le diverse situazioni e prendere decisioni conseguenti. Le evidenze, i dati, sono indispensabili, ma non sono mai incontrovertibili. Nella pratica di polizia è la capacità di giudicare che alla fine fa la differenza. Occorre pertanto saper leggere i dati, saperli interpretare, e quindi saper decidere azioni conseguenti e coerenti.

Ecco, tutto questo, il capitale professionale, si acquisisce solo nel corso di lunghi anni di operatività sul "campo", sulla strada, e solo parzialmente è possibile trasmetterlo agli operatori più giovani nei corsi di formazione, di specializzazione o nelle lezioni di addestramento e di aggiornamento professionale.

Nel breve e medio termine gli Assistenti Capo lasceranno il posto che occupano per raggiunti limiti di età o per il pensionamento di anzianità e se nel frattempo non vengono affiancati dai giovani, tutto il loro capitale professionale andrà perso. Una deficienza che nessuna organizzazione si può permettere. Se a questo aggiungiamo una breve analisi demografica, vediamo che la maggior parte di loro è stata assunta in Polizia negli anni '80 e che nei prossimi 5/10 anni raggiungeranno l'età per la pensione, lasciando un vuoto incolmabile se non si avrà la lungimiranza di affiancarli a giovani poliziotti, vuoto che si ripercuote anche economicamente nell'Amministrazione che ha investito nella formazione senza che questa possa essere diffusa per trasmissione diretta tra operatori.

Come superare la situazione con le limitate risorse a disposizione?
Proponiamo un modo.

Riportiamo il totale degli operatori presenti nei ruoli di anzianità prodotti annualmente dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza:

Qualifiche	Agt	Agt Sc.	Ass.	Ass. Capo	Totale	Agt	Agt Sc.	Ass.	Ass. Capo
Operatori	6614	3996	7012	49520	67142	10%	6%	10%	74%

Tabella 2 - Ruolo Agenti e Assistenti al 1° gennaio 2016: frequenze assolute e frequenze percentuali.

Si potrebbe proporzionare l'organico delle questure previsto dai decreti ministeriali alle percentuali della dotazione organica della Polizia di Stato di Agenti, Agenti Scelti, Assistenti e Assistenti Capo.

L'organico atteso delle singole questure diventerebbe il seguente:

Questure	Agenti	Ag. Sc.	Assistenti	Ass. Capo	Totale
BL	11	7	12	85	115
RO	14	9	15	106	144
TV	18	11	19	133	180
VI	17	11	18	131	177
PD	24	14	25	177	240
VR	24	14	25	177	240
VE	54	33	58	407	552

Tabella 3 - Ruolo Agenti e Assistenti, organici attesi delle questure del Veneto: frequenze assolute.

Come si nota, il totale non differisce dalle previsioni ministeriali, ma così facendo si ottiene una proporzionalità con l'organico effettivo e attuale della Polizia di Stato. Il Dipartimento della P.S. dovrebbe quindi, nelle future assegnazioni, colmare le maggiori differenze tra l'organico atteso e quello effettivo delle sedi periferiche, privilegiando le prime qualifiche: Agente e Agente Scelto.

La differenza tra le frequenze assolute indicate nella Tabella 1 e nella Tabella 3 ci indica le vacanze di personale e le presenze nelle questure.

Questure	Agenti	Ag. Sc.	Assistenti	Ass. Capo	Totale
BL	-11	-7	-4	-5	-27
RO	-9	-6	4	15	4
TV	-18	-7	-2	-24	-50
VI	-17	-10	-17	10	-34
PD	36	-4	4	-18	18
VR	19	11	6	-20	16
VE	82	21	14	-113	4

Tabella 4 - Ruolo Agenti e Assistenti, organici questure del Veneto: vacanze e presenze nelle qualifiche.

Nel concreto, le questure di Belluno, Treviso e Vicenza saranno privilegiate rispetto alle altre con prevalenti assegnazioni di Agenti e Agenti Scelti, mentre le altre questure avranno maggiori assegnazioni di Assistenti e Assistenti Capo.

Una diversa distribuzione del personale comporterebbe anche un altro fattore non trascurabile. Se da una parte abbiamo rilevato gli aspetti positivi della professio-

nalità acquisita dal personale più anziano del ruolo Agenti e Assistenti, non si può nascondere che in alcuni casi l'esperienza sia assimilabile alla *routine*.

La maggiore anzianità lavorativa porta ad acquisire consuetudini, standardizzazioni procedurali, modelli operativi che permettono di superare le difficoltà incontrate sulla base delle pregresse esperienze, di situazioni simili già vissute. Nel lungo periodo potrebbero diventare delle abitudini che poco si conciliano con gli aspetti criminali di una società globale e globalizzata in continua trasformazione che richiedono continue rielaborazioni del concetto di sicurezza.

Un approccio più giovane e con una diversa esperienza, con maggiori competenze scolastiche portano alla rottura delle routine, stimolano nuove procedure operative, aprono ad una evoluzione delle pratiche e delle metodologie operative, all'acquisizione di nuove conoscenze (si pensi al digital divide, solo per fare un esempio pratico).

Quale esito avrebbe avuto il controllo ad Anis Amri, l'attentatore di Berlino ucciso in un conflitto a fuoco fuori dalla stazione di Sesto San Giovanni, a Milano, il 23 dicembre scorso, se gli operatori della Volante non fossero stati due giovani agenti? Diversi autori hanno dimostrato che i lavoratori, invecchiando, possono compensare le riduzioni delle proprie capacità funzionali legate all'età con il ricorso all'esperienza, all'anticipazione dei problemi, alla razionalizzazione delle procedure eccetera. Ciò tanto più quanto l'attività lavorativa è tale da consentire quest'elasticità e autonomia di adattamento¹¹.

La coesistenza di personale giovane e personale anziano, in termini di età lavorativa, può compensare questi fattori, mitigando gli effetti negativi appena rilevati, sollecitando l'acquisizione di conoscenze in continuo adeguamento alle variazioni sociali, aumentando la resilienza e la capacità di adattamento alle situazioni di crisi, generando quel *sensemaking* non sinonimo di interpretazione, ma fase cognitiva durante la quale le persone generano ciò che interpretano attraverso processi cognitivi che consentono di conferire senso ai propri flussi di esperienza¹².

Si è preso ad esempio il ruolo degli Agenti e Assistenti perché più numeroso, ma la stessa modalità distributiva dovrebbe essere applicata a tutti i ruoli alla Polizia

11 Carrer, F., & Garbarino, S. *Lavorare in polizia: stress e burnout*. Franco Angeli, 2015

12 Bartezzaghi E. *L'organizzazione dell'impresa. Processi, progetti, conoscenza, persone*. Etas, 2010

di Stato.

Da ultimo. La trasmissione del capitale professionale riguarda tutte le organizzazioni, anche quelle sindacali. Infatti, già si vedono che alcune realtà hanno modificato i propri statuti prevedendo la possibilità di inserire nei propri quadri il personale in quiescenza.

Quindi, portare questi argomenti all'attenzione del Dipartimento della P.S. e farli adottare come vincolo organizzativo per tutte le sedi territoriali, Specialità comprese, avrà effetti anche sulla futura conservazione delle Segreterie sindacali.

Oscar Tonon, componente del direttivo provinciale SILP CGIL di Treviso, è Ispettore Superiore in servizio alla locale questura. Laureato in Scienze Sociologiche, è attento osservatore dei fenomeni sociali, organizzativi e suicidari; rappresenta la questura al Tavolo Provinciale per la Prevenzione dei Gesti Suicidari.

