

## IV COMMISSIONE PERMANENTE

(Difesa)

### S O M M A R I O

#### INDAGINE CONOSCITIVA:

Sulle condizioni del personale militare impiegato nell'operazione « Strade Sicure » ( <i>Seguito dell'esame e approvazione del documento conclusivo</i> ) .....	16
ALLEGATO ( <i>Documento conclusivo approvato</i> ) .....	19

#### RISOLUZIONI:

Sulla pubblicità dei lavori .....	18
7-00267 Giovanni Russo: Sull'orario dell'attività giornaliera del personale militare ( <i>Discussione e rinvio</i> ) .....	18
7-00500 Deidda: Sul contributo annuale alle regioni per esigenze militari ( <i>Discussione e rinvio</i> ) .	18
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	18

#### INDAGINE CONOSCITIVA

*Giovedì 30 luglio 2020. — Presidenza del presidente Gianluca RIZZO. Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa, Angelo Tofalo.*

#### La seduta comincia alle 13.45.

#### Sulle condizioni del personale militare impiegato nell'operazione « Strade Sicure ».

*(Seguito dell'esame e approvazione del documento conclusivo).*

Gianluca RIZZO, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante impianto audiovisivo a circuito chiuso.

La Commissione prosegue l'esame rinviato nella seduta del 28 luglio 2020.

Giovanni RUSSO (M5S) ricorda che l'oggetto dell'indagine conoscitiva ineriva soprattutto alle condizioni del personale militare impiegato nell'operazione « Strade Sicure » e che, proprio mentre la Commissione stava esaminando la proposta di documento conclusivo, lo scoppio della pandemia di Covid-19 ha comportato rilevanti modifiche, anche normative, nell'impiego del contingente di personale assegnato all'operazione. Ciò ha reso opportuno acquisire ulteriori elementi di informazione attraverso un'integrazione dell'attività conoscitiva e i nuovi contributi sono, pertanto, confluiti nel corpo della proposta di documento conclusivo a suo tempo presentata, che è stata pertanto integrata.

Roberto Paolo FERRARI (LEGA) rileva come l'indagine abbia fatto emergere con chiarezza la validità del contributo fornito dall'operazione « Strade Sicure » nel controllo del territorio. Tuttavia, sono evidenti anche gli aspetti problematici che un im-

piego, prolungato nel tempo e massiccio, del personale militare assegnato al contingente comporta sull'operatività dei reparti delle Forze armate, tanto più alla luce della necessità di assicurare un'adeguata rotazione ai nostri soldati inviati nelle missioni all'estero. Particolare attenzione si dovrebbe porre, pertanto, al tema del ridimensionamento del contingente. Condivide le considerazioni finali esposte dal documento, anche se fa presente che sarebbe più opportuno utilizzare il termine « fondamentale » anziché « insostituibile » con riguardo al ruolo che l'operazione « Strade sicure » è venuta progressivamente a rivestire nell'ambito del controllo statale del territorio e del senso di sicurezza dei cittadini. Infine, non comprende del tutto il richiamo alla necessità di fare un uso più marcato degli assetti duali e si rammarica per il fatto che nelle conclusioni, sia opportunamente evidenziato come le Forze armate debbano essere impiegate anche in compito di ausilio alle Forze dell'ordine nel contrasto all'immigrazione, mentre tale impiego viene di fatto smentito dal Governo in carica.

Salvatore DEIDDA (FDI) valuta, a sua volta, positivamente il documento conclusivo, sottolineando come l'indagine abbia smentito le voci che sostenevano l'esistenza di contrasti tra le Forze armate e quelle dell'ordine. Sottolinea, infine, come sia stato fatto un lavoro importante anche con riguardo all'equipaggiamento in dotazione ai nostri militari.

Giovanni RUSSO (M5S) concorda con il suggerimento lessicale proposto dal collega Ferrari. Precisa che l'uso duale si riferisce ai droni Raven impiegati anche per il pattugliamento costiero con importanti riduzioni di personale e costi.

Andrea FRAILIS (PD) condivide l'impianto del documento conclusivo e rimarca la preoccupazione per la necessità di garantire ai nostri militari adeguati tempi di recupero per svolgere il necessario

addestramento. Conclude evidenziando l'impatto positivo che la presenza dei nostri militari sul territorio ha per la popolazione locale.

Roberto Paolo FERRARI (LEGA), nel ribadire l'orientamento favorevole del suo gruppo sul documento conclusivo, deve però osservare ancora una volta che la maggioranza non è in grado di garantire la sussistenza del numero legale.

Gianluca RIZZO, *presidente*, ringrazia tutti i membri della Commissione per il contributo fornito nel corso di questa indagine conoscitiva e sottolinea l'utilità del supplemento istruttorio svolto. Osserva come siano state raccolte opinioni e testimonianze che hanno confermato il valore del lavoro delle Forze armate. Quest'ultimo si è mostrato esposto a esperienze davvero particolari: si riferisce al contributo sul piano sanitario e anche al dettaglio dell'operazione FIDELIUM (nota al grande pubblico, anche fuori Italia, poiché inerente al trasporto – purtroppo – dei feretri da Bergamo ad altre città) che è stato illustrato dal generale Berto.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di documento conclusivo, nel testo da ultimo riformulato (*vedi allegato*).

**La seduta termina alle 14.10.**

---

*N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.*

#### RISOLUZIONI

*Giovedì 30 luglio 2020. — Presidenza del presidente Gianluca RIZZO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa, Angelo Tofalo.*

**La seduta comincia alle 14.10.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

Gianluca RIZZO, *presidente*, avverte che della seduta sarà data pubblicità anche mediante l'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

**7-00267 Giovanni Russo: Sull'orario dell'attività giornaliera del personale militare.**

*(Discussione e rinvio).*

La Commissione inizia la discussione.

Giovanni RUSSO (M5S) illustra la sua risoluzione, volta ad assicurare, in condizioni normali, il rispetto delle disposizioni legislative che fissano a trentasei ore l'orario lavorativo settimanale del personale militare. Si tratta di un limite che è necessario tenere in considerazione anche al fine di garantire l'efficienza nei compiti svolti e la salvaguardia della salute psico-fisica e del benessere del personale, come ha anche ricordato il Capo di stato maggiore della Difesa, Generale Vecciarelli, davanti alla Commissione nell'audizione sulle proposte di legge in materia di sindacati militari. Infine, evidenzia come l'atto di indirizzo chieda al Governo di assumere anche iniziative volte a individuare un sistema esternalizzato e digitalizzato di analisi e verifica dei dati relativi alle presenze del personale.

Il sottosegretario Angelo TOFALO si riserva di intervenire nel prosieguo del dibattito.

Gianluca RIZZO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito della discussione ad altra seduta.

**7-00500 Deidda: Sul contributo annuale alle regioni per esigenze militari.**

*(Discussione e rinvio)*

La Commissione inizia la discussione.

Salvatore DEIDDA (FDI) ricorda che lo Stato corrisponde un contributo annuale alle regioni il cui territorio è maggiormente assoggettato a vincoli e servitù militari, che viene definito ogni quinquennio con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Sottolinea come tale contributo sia molto importante, soprattutto per alcune aree del nostro Mezzogiorno, che non hanno altre possibilità di introiti e lamenta come tali stanziamenti, oltre ad essere corrisposti con notevole ritardo, appaiono troppo esigui. Raccomanda, quindi, l'approvazione della sua risoluzione.

Il sottosegretario Angelo TOFALO si riserva di intervenire in una successiva seduta.

Gianluca RIZZO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito della discussione ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.20.**

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO  
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.20 alle 14.30.

ALLEGATO

**Indagine conoscitiva sulle condizioni del personale militare impiegato  
nell'operazione « Strade Sicure ».**

**DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO**

***Premessa***

*Cronologia delle audizioni e missioni*

**Parte I**

**I precedenti dell'operazione "Strade sicure"**

1. *L'operazione "Forza paris"*
2. *L'operazione "Vespri siciliani"*
3. *Le operazioni "Riace", "Partenope" e "Salento"*
4. *L'operazione "Domino"*

**Parte II**

**Il dispositivo "Strade sicure": 11 anni di operatività**

1. *I compiti delle Forze armate e il presupposto giuridico dell'impiego di personale militare in compiti di ordine pubblico e sicurezza e in concorso con le Forze di polizia*
2. *Caratteristiche del dispositivo "Strade sicure"*
3. *La catena di comando e controllo militare del dispositivo "Strade sicure"*
4. *Le modalità di svolgimento dei servizi di vigilanza*
5. *Le forze impiegate e i risultati conseguiti dall'operazione "Strade sicure" nel periodo 2008- 2019*

**Parte III**

**Prospettive dell'operazione "Strade sicure"**

1. *Aspetti critici emersi nel corso dell'indagine conoscitiva*
2. *Iniziative in corso per migliorare il dispositivo*
3. *Considerazioni conclusive*

#### **Parte IV**

#### **L'operazione "Strade sicure" nell'emergenza COVID-19**

1. *Lo scoppio della pandemia*
2. *L'integrazione istruttoria*
3. *Segue: le audizioni svolte*
4. *Osservazioni finali*

#### **Appendice**

*Le esperienze di Roma, Napoli Caserta e Palermo*

#### **Premessa**

L'operazione "Strade sicure" rappresenta la più capillare e longeva operazione delle Forze armate sul territorio nazionale, al fianco delle Forze dell'ordine, in funzione di contrasto della criminalità e del terrorismo nelle città italiane.

Avviata il 4 agosto 2008, sotto il coordinamento dell'autorità di Pubblica Sicurezza, "Strade Sicure" nell'estate dell'anno in corso compie 12 anni di attività.

Vi hanno partecipato migliaia di uomini e donne di tutte le Forze armate, impiegati in compiti di perlustrazione e pattugliamento di aree metropolitane, vigilanza a Centri per l'immigrazione e a siti e obiettivi sensibili, quali sedi istituzionali, beni artistici e culturali e siti dichiarati patrimonio dell'umanità dall'UNESCO; sedi diplomatiche, luoghi di culto e siti di interesse religioso, valichi di frontiera terrestri e portuali, aree associate allo sversamento illecito e roghi di rifiuti (c.d. "Terra dei Fuochi"), zone evacuate a seguito di calamità naturali o causate dall'uomo, per un totale di 465 siti sensibili.

Nell'ambito dell'operazione "Strade sicure", le Forze armate hanno, inoltre, contribuito a garantire il necessario livello di sicurezza durante eventi di grande portata come l'EXPO 2015, il Giubileo Straordinario della Misericordia (2015-2016), il 43° Vertice del G7 di Taormina (maggio 2017) e le universiadi di Napoli del 2019.

Dall'inizio dell'operazione, il contingente ha contribuito all'arresto di oltre 15.500 persone, all'identificazione di quasi 2.930.000 individui e al sequestro di oltre 2,2 tonnellate di sostanze stupefacenti.

Il contingente attualmente impiegato è di oltre 7.000 militari che coprono 56 province.

L'operazione è svolta in massima parte dall'Esercito, con contributi di Marina, Aeronautica e Carabinieri, questi ultimi soprattutto in funzione di comando e controllo nelle sale operative.

Per l'Esercito essa rappresenta, a tutt'oggi, l'impegno più oneroso in termini di uomini, mezzi e materiali.

### **Cronologia delle audizioni e missioni**

La Commissione difesa della Camera dei deputati, in data 17 aprile 2019, ha deliberato lo svolgimento dell'indagine conoscitiva, intitolandola alle condizioni del personale militare impiegato nell'operazione «Strade Sicure».

L'indagine ha mirato a verificare le condizioni lavorative dei militari impiegati nell'operazione, a livello sia fisico sia psicologico, al fine di migliorare, dove possibile, le modalità con cui il personale presta le relative attività.

A tal fine, nel corso dell'indagine sono stati ascoltati: il Capo di Stato Maggiore dell'Esercito, Generale di Corpo d'armata, Salvatore Farina (25 giugno 2019); il Comandante delle forze operative terrestri di supporto (COMFOTER) Generale di Corpo d'armata, Federico Bonato, e il Comandante del Comando delle forze operative sud (COMFOP SUD), Generale di Corpo d'armata Rosario Castellano (26 giugno 2019); il Comandante del Comando forze operative nord (COMFOP NORD), Generale di Corpo d'armata, Amedeo Sperotto e il Generale di Brigata, Andrea Di Stasio, che dal 15 gennaio al 20 giugno 2019 ha ricoperto l'incarico di Comandante del Raggruppamento tattico Lazio-Abruzzo (27 giugno 2019); il Capo di Stato Maggiore della Difesa, Generale Enzo Vecciarelli (16 luglio 2019); i rappresentanti della Sezione Esercito del COCER-Interforze (25 settembre 2019); i rappresentanti delle Sezioni Marina militare, Aeronautica militare e Carabinieri del COCER-Interforze (9 ottobre 2019); il prefetto di Roma, dottoressa Gerarda Pantalone e il prefetto di Napoli, dottoressa Carmela Pagano (15 ottobre 2019); il prefetto di Caserta, dottor Raffaele Ruberto (16 ottobre 2019); il prefetto di Palermo, dottoressa Antonella De Miro, e il sottosegretario di Stato per la difesa, Angelo Tofalo (23 ottobre 2019). La Commissione ha poi visitato, in data 5 novembre 2019, il Comando Raggruppamento Tattico Marche-Umbria, sito in Foligno, dove si svolge l'attività di formazione e addestramento del personale militare impiegato nell'operazione.

Per un'ulteriore (e imprevista) fase dell'indagine – dovuta all'erompere della pandemia da coronavirus, si rimanda alla parte IV.

## Parte I

### I precedenti dell'operazione "Strade sicure"

#### 1. L'operazione "Forza paris"

L'impiego dei soldati al fianco delle Forze dell'ordine viene fatto generalmente risalire ai primi anni novanta. Era venuta a maturazione la piena consapevolezza di come le organizzazioni mafiose e criminali basassero larga parte del loro potere proprio sul controllo del territorio.

Il 15 luglio 1992, nel corso della XI legislatura repubblicana, sull'onda dell'emozione provocata dal rapimento del piccolo Farouk Kassam, sottoposto anche al brutale taglio di un orecchio, il Governo<sup>1</sup> decise di avviare l'operazione "Forza paris", per consentire all'Esercito di collaborare con le Autorità di Pubblica Sicurezza nel controllo delle zone più impervie dell'entroterra sardo, anche al fine di limitare lo spazio di manovra della criminalità locale, particolarmente attiva nei sequestri di persona a scopo di estorsione.

Nel corso dell'operazione "Forza paris"<sup>2</sup> furono mobilitati 4 mila soldati, in buona parte alpini o comunque militari abituati a muoversi in ambienti montagnosi.

Nonostante i numerosi episodi intimidatori nei confronti di questa iniziativa, il pattugliamento di strade e villaggi si rivelò efficace e l'operazione "Forza paris" fu poi ripetuta con cadenza annuale fino al 22 settembre del 1997, consentendo alla Forza Armata di fornire un proprio contributo alle Forze di Polizia nelle attività di prevenzione degli incendi boschivi.

Complessivamente all'operazione "Forza paris" parteciparono più di 11.000 militari, tutti di leva, che diedero prova di affidabilità, come già in precedenza dimostrato nell'ambito della partecipazione italiana alla missione in Libano nel 1982.

#### 2. L'operazione "Vespri siciliani"

All'indomani delle stragi di Capaci del 23 maggio e di via D'Amelio del 19 luglio 1992, in un momento di straordinaria emergenza nella guerra dello Stato contro "Cosa Nostra", il Governo, con il decreto legge n. 349<sup>3</sup>, decise di avviare l'operazione "Vespri Siciliani".

---

<sup>1</sup> Governo Amato, Ministro della Difesa l'on. Salvo Andò.

<sup>2</sup> L'operazione prese il nome dal grido di guerra utilizzato della Brigata Sassari nel corso della Prima guerra mondiale.

<sup>3</sup> Convertito, con modificazioni, dalla legge 23 settembre 1992, n. 386.

Nell'ottica del contrasto della mafia nell'ambito del controllo del territorio, ai prefetti delle province siciliane venne consentito di avvalersi di un contingente di circa 5.000 uomini delle Forze armate, messi a disposizione delle autorità militari a sostegno e ausilio dell'azione svolta dalle Forze di polizia, specie nelle aree più soggette al radicamento mafioso<sup>4</sup>.

L'operazione, inizialmente prevista fino al 31 dicembre del 1992 e successivamente prorogata fino al 30 giugno 1998, coinvolse complessivamente circa 150 mila militari, di cui il 27 per cento professionisti (ufficiali, sottufficiali, volontari) e il 73 per cento militari di leva. Questi ultimi avevano completato l'addestramento di seconda fase (4 mesi di servizio militare), con la sola eccezione di un ridotto numero di giovani del IV scaglione 1992, che avevano, comunque, già ultimato le lezioni di tiro ed effettuato esercitazioni.

I primi a presidiare le vie di Palermo dopo l'adozione del decreto legge n. 349 del 1992, furono i paracadutisti della Folgore, ma nel giro di un paio di settimane fu schierato contro la mafia un vero e proprio esercito, forte di oltre 8 mila uomini.

Come dichiarò lo stesso Ministro della Difesa, nel corso della seduta della Commissione difesa della Camera del 2 settembre 1992, la decisione di impiegare l'Esercito venne presa, in quanto "l'Esercito, ed esso solo", aveva "i mezzi e l'organizzazione per poter costituire degli accampamenti organici ed operare anche in assenza di infrastrutture idonee"<sup>5</sup>.

Come per la Sardegna, l'Esercito portò in Sicilia, in un periodo caratterizzato da una forte presenza turistica, oltre 6.000 militari "senza arrecare penalizzazioni sui flussi del traffico. Le varie unità furono distribuite sul territorio in funzione delle reali esigenze e

---

4 Cfr. la relazione illustrativa all'A.C. 1380. Del resto, già nel 1964, deponendo innanzi alla Commissione parlamentare d'inchiesta sulla mafia, Pietro Virga, autorevole costituzionalista, rilevava che in molte zone di Palermo il mafioso era *dominus loci*, vale a dire una persona che coincideva con l'autorità costituita (v. R. MINNA, *Breve storia di mafia*, Editori riuniti, Roma, 1984, p. 64). Peraltro, Minna riferisce delle denunce del deputato Li Causi negli anni '50, il quale raccontava come i geometri del comune di Palermo dovessero essere accompagnati, nei rilievi topografici della città, dalle forze dell'ordine per scongiurare il pericolo di essere aggrediti da persona armate legate ai *clan* (*ibidem*) (p. 64).

<sup>5</sup> Da un punto di vista operativo la Sicilia venne suddivisa in 5 zone: la zona settentrionale, coincidente con la provincia di Palermo, nella quale operavano i paracadutisti delle Folgore, con 1.035 uomini, ed un gruppo di supporto, formato da 3 compagnie, un gruppo squadroni ed un plotone esploratori per un totale di 385 uomini; la zona occidentale, coincidente con la provincia di Trapani, nella quale operava il reggimento di fanteria Col di Lana, con 557 uomini); la zona meridionale, che comprendeva le province di Agrigento e Caltanissetta ed in cui operava la brigata Friuli, con 1.715 uomini; la zona nordorientale, che comprendeva le province di Messina e di Catania, dove operava la brigata Aosta, con 1.010 uomini); la zona centro-sudorientale, che comprendeva le province di Siracusa, Ragusa ed Enna, dove operava la brigata alpina Julia, con 1.980 uomini. Inoltre, alle dirette dipendenze, del comandante della regione militare della Sicilia, che esercitava il controllo operativo su tutte le unità, furono posti a disposizione, per le necessità logistiche e di collegamento, i due battaglioni tecnici Mongibello ed Etnea ed il gruppo squadroni Pegaso dell'aviazione leggera dell'Esercito, per un totale di 130 uomini (e 8 elicotteri). In totale, il comandante della regione militare della Sicilia impiegava do, per questa esigenza, circa 6.800 uomini.

furono da subito posti in funzione tutti i collegamenti necessari con le autorità di pubblica sicurezza e le forze dell'ordine"<sup>6</sup>.

Rispetto all'operazione svolta in Sardegna, l'operazione "Vespri Siciliani" contemplava, però, un'importante novità: i militari dell'Esercito non avevano solo funzione di appoggio a Polizia e Carabinieri, ma erano essi stessi agenti di pubblica sicurezza, potendo, quindi, procedere a fermi ed arresti e sequestri di materiali<sup>7</sup>.

In relazione all'invio di migliaia di militari in Sicilia da più parti è stato osservato come tale decisione rese più efficace l'attività di investigazione, di prevenzione e di supporto alle indagini della magistratura svolta dalle Forze di polizia e riaffermò con forza la presenza e l'autorità dello Stato dopo i tragici attentati di Capaci e in via D'Amelio.

Grazie all'intervento di migliaia di militari si liberarono, infatti, altrettante forze di Polizia destinate alla ricerca di esponenti della malavita organizzata di tipo mafioso<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Nel corso dell'esame in sede referente del disegno di legge A. C. 1380, di conversione del decreto-legge n. 349 del 1992, il Governo (per mezzo del ministro della Difesa, Salvo Andò) fece presente che "i militari concorrono, con azioni sostitutive o integrative, alle attività di controllo del territorio ed alla vigilanza di obiettivi di particolare interesse, normalmente devoluta alle forze di polizia, in aderenza alle direttive che i prefetti, responsabili della sicurezza e dell'ordine pubblico, impartiscono ai comandanti militari. Il prefetto, in sede di comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, del quale fa parte anche il rappresentante dell'Esercito, indica le linee generali del compito, gli obiettivi e gli scopi che intende perseguire. Nel corso della riunione i rappresentanti delle forze dell'ordine e dell'Esercito effettuano, dietro l'azione coordinatrice del prefetto, l'esame congiunto del problema e prospettano le proprie esigenze e possibilità. Al termine di questo esame, il prefetto stabilisce l'assegnazione definitiva dei compiti e degli obiettivi. Ultimata la fase di coordinamento, il comandante militare ha la responsabilità di fissare le modalità per l'assolvimento del compito ricevuto, che definisce in maniera dettagliata assegnando la consegna particolare al proprio personale dipendente. Le unità dell'Esercito comandate in servizio di ordine pubblico pertanto rimangono sempre alle esclusive e dirette dipendenze dei rispettivi comandanti di reparto". Del resto, venne così a essere tesaurizzato l'insegnamento del gen. Carlo Alberto Dalla Chiesa, il quale - da prefetto di Palermo - aveva inteso ripristinare la legalità nella città a partire di un più efficace e visibile controllo delle strade. "*La risposta di mio padre è la più logica, quella che lo Stato presidi il territorio. Dispone posti di blocco a Palermo e nel triangolo della morte tra Bagheria, Casteldaccia e Altavilla Milicia, dove la mafia miete vittime a decine*"; così N. DALLA CHIESA, *Delitto imperfetto (il generale, la mafia, la società italiana)*, Mondadori, Milano 1984, pag. 79. E' noto poi che il gen. Dalla Chiesa fu ucciso il 3 settembre 1982, insieme alla moglie Emanuela Setti Carraro, in via Carini a Palermo.

<sup>7</sup> L'articolo 1 del decreto-legge n. 349 del 1992, nell'autorizzare i prefetti delle province siciliane ad avvalersi, nell'ambito di operazioni di sicurezza e controllo del territorio e di prevenzione di delitti di criminalità organizzata, di contingenti di personale militare delle Forze armate -posti a loro disposizione dalle competenti autorità militari - precisava che: "Nel corso delle operazioni i militari delle Forze armate agiscono con le funzioni di agenti di pubblica sicurezza. Essi possono procedere alla identificazione e alla immediata perquisizione sul posto di persone e mezzi di trasporto a norma dell'articolo 4 della legge 22 maggio 1975, n. 152, anche al fine di prevenire o impedire comportamenti che possono mettere in pericolo l'incolumità di persone o la sicurezza dei luoghi o delle infrastrutture vigilati. Ai fini di identificazione o per completare gli accertamenti o per altri gravi motivi, il personale impiegato nelle operazioni di cui al comma 1 accompagna le persone indicate al comma 2 presso i più vicini uffici o comandi della Polizia di Stato o dell'Arma dei carabinieri, consegnando le armi, gli esplosivi e gli altri oggetti eventualmente rinvenuti. Nei confronti delle persone accompagnate si applicano le disposizioni dell'articolo 349 del codice di procedura penale. In conformità a quanto previsto dalle disposizioni di cui all'articolo 352 del codice di procedura penale, delle operazioni di perquisizione è data notizia, senza ritardo e comunque entro 48 ore, al procuratore della Repubblica presso il tribunale del luogo in cui le operazioni sono effettuate, il quale, se ne ricorrono i presupposti, le convalida entro le successive 48 ore".

<sup>8</sup> In tal senso anche la relazione illustrativa all'A.C. 1380, cit.

Lo stesso Ministro della Difesa dichiarò che “mano a mano che i militari sono stati impiegati, non solo si è avuta la possibilità di aumentare in modo significativo la vigilanza degli obiettivi sensibili, ma si sono potuti svincolare da questa responsabilità le forze di polizia precedentemente impiegate a tale scopo, che si possono oggi totalmente dedicare alle più impegnative e professionali attività di polizia giudiziaria”<sup>9</sup>.

Negli anni dell’operazione “Vespri siciliani” vennero catturati una serie di latitanti del calibro di Salvatore Riina, Salvatore Biondino, Raffaele Ganci, Benedetto Santapaola (1993), i fratelli Graviano (1994), Leoluca Bagarella (1995), Giuseppe Monticciolo, Giovanni Brusca, Giovanni Riina (1996), Pietro Aglieri e Gaspare Spatuzza (1997).

Contemporaneamente nei cittadini crebbe la percezione di sentire più vicine le istituzioni<sup>10</sup>. Dopo alcune iniziali riserve, i “Vespri siciliani”, riscossero il sostegno non solo delle istituzioni ma anche della società civile<sup>11</sup>. A loro volta i militari, impegnati in turni di servizio resi a volte gravosi dalla durata, dalla tensione conseguente alla delicatezza dei compiti assegnati e dalle condizioni meteorologiche, dimostrarono di saper coniugare l’impegno richiesto con una solida convinzione psicologica ed una adeguata preparazione tecnico-professionale<sup>12</sup>.

Il ministro della Difesa dell’epoca rilevò allora che le forze armate rappresentavano una formidabile risorsa organizzativa per fronteggiare le emergenze vecchie e nuove ed era necessario ripensare uno strumento militare non solo “di difesa in un mutato scenario internazionale”<sup>13</sup>. Nel 1995 l’allora sindaco di Palermo<sup>14</sup> chiese la prosecuzione dell’operazione mettendo in rilievo i successi raggiunti.

Nel corso di tutta l’operazione si avvicendarono circa 150.000 militari, di cui 12.500 ufficiali, 12.500 sottufficiali e 125.000 militari di truppa<sup>15</sup>.

---

<sup>9</sup> Cfr. seduta della Commissione difesa del 2 settembre 1992 cit.

<sup>10</sup> Cfr. <https://studioguerra.wordpress.com/2017/10/09/vespri-siciliani/>.

<sup>11</sup> A questo proposito il Governo, nella più volte seduta del 2 settembre del 1992, faceva presente “che il coinvolgimento dei militari è generalmente guardato con sorpresa e giudicato una chiara ed inequivocabile dimostrazione della determinazione dello Stato a combattere e debellare la criminalità organizzata. I militari, a tutti i livelli, sono stati sensibilizzati sulla necessità di mantenere atteggiamenti che, pur non contraddicendo la fermezza necessaria per l’assolvimento dei loro compiti, evitino assolutamente di suscitare il risentimento della popolazione e di pregiudicare il consenso della gente. Questa azione di sensibilizzazione sembra aver sortito il suo effetto, considerato che la maggior parte delle persone fermate si sottopone di buon grado ai controlli ed alle limitazioni imposte dalla situazione. Sporadici episodi di dissenso, amplificati da alcuni organi di stampa, sono riconducibili a interessi commerciali in qualche modo lesi, a critiche preconcepite di talune frange di pensiero, nei confronti di qualsivoglia azione intrapresa dall’Amministrazione, a prese di posizione dettate più da amore di polemica che da motivazioni concrete. Nel complesso la popolazione ha frequentemente manifestato, anche nei maggiori centri urbani, atteggiamenti di simpatia, di apprezzamento e di riconoscenza, assumendo anche varie e sincere iniziative che testimoniano la volontà di socializzare con i militari”.

<sup>12</sup> Al riguardo, nella più volte richiamata seduta del 2 settembre 1992, il Governo faceva presente che “la convinzione di assolvere un compito importante, socialmente utile e finalizzato a scopi ben definiti, costituisce una solida motivazione che si sta esprimendo attraverso un comportamento caratterizzato da alto senso del dovere, elevato spirito di sacrificio e grande senso di responsabilità”. Cfr. seduta del 2 settembre del 1992, cit.

<sup>13</sup> [https://www.corriere.it/Primo\\_Piano/Cronache/2006/10\\_Ottobre/30/sicilia.html](https://www.corriere.it/Primo_Piano/Cronache/2006/10_Ottobre/30/sicilia.html)

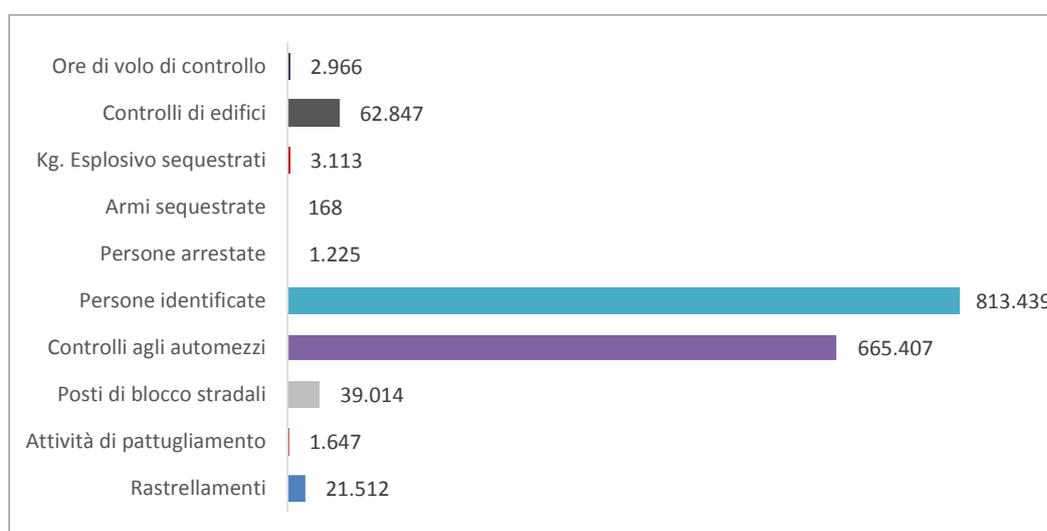
<sup>14</sup> Sindaco di Palermo, Leoluca Orlando.

<sup>15</sup> Secondo quanto riferito dal Governo alla Camera “rispetto ai dati 1991, nel periodo 26 luglio/20 agosto 1992 le rapine sono passate da 277 a 129, i furti da 2.553 a 999, i borseggi da 144 a 45, gli scippi da 227 a 99. Si è insomma

Al termine dell'operazione, nel luglio 1998, il contributo delle forze armate registrò i seguenti risultati:

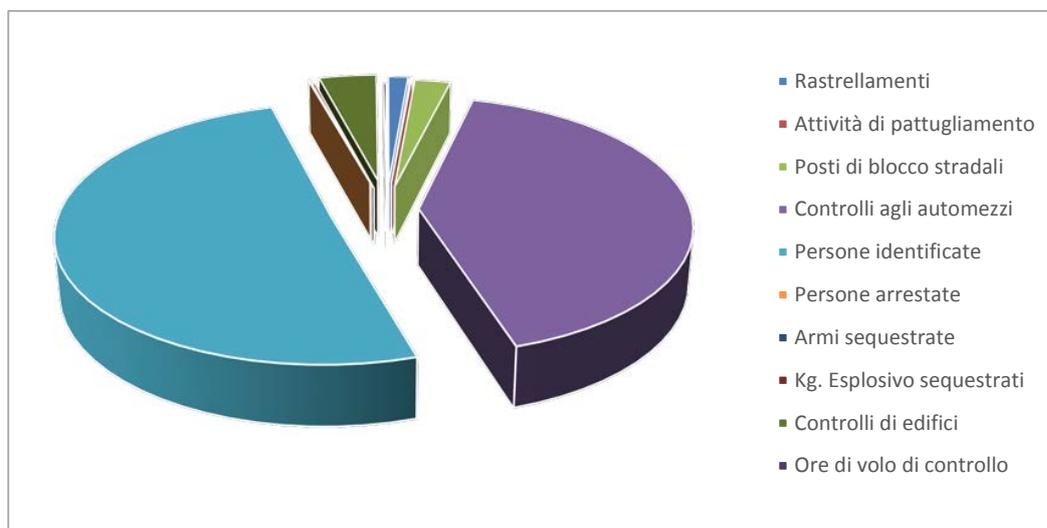
**Grafico n. 1 – Il contributo delle forze armate all'operazione Vespri Siciliani**

Fonte: Camera dei deputati, Servizio studi, Dipartimento difesa – Elaborazione dati – Servizio Studi – Ministero della Difesa



---

verificato un abbattimento complessivo della comune attività criminale di circa il 60 per cento, rispetto alle abituali medie mensili” Cfr. seduta del 2 settembre del 1992, cit.



Fonte: Ministero della Difesa

### 3. Le operazioni “Riace”, “Partenope” e “Salento”

Sulla scia dei “lusinghieri risultati conseguiti dall’operazione Vespri Siciliani”<sup>16</sup>, per come si espresse lo stesso ministero della Difesa, il Governo, con il decreto legge n. 550 del 30 dicembre 1993, decise di ripetere l’esperienza in altre regioni d’Italia, con compiti del tutto analoghi e finalizzati sia al controllo del territorio, sia al recupero di personale delle Forze di Polizia da attività non strettamente di natura investigativa e giudiziaria<sup>17</sup>.

Le operazioni in Calabria e Campania iniziarono nel 1994.

L’operazione “Riace”, in particolare, venne avviata nel febbraio del 1994 con compiti di controllo del territorio delle province della Calabria.

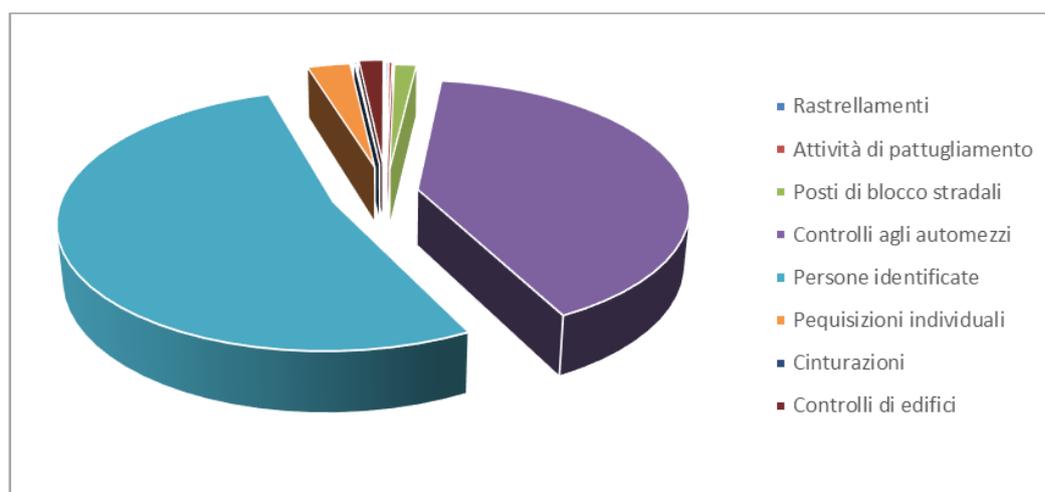
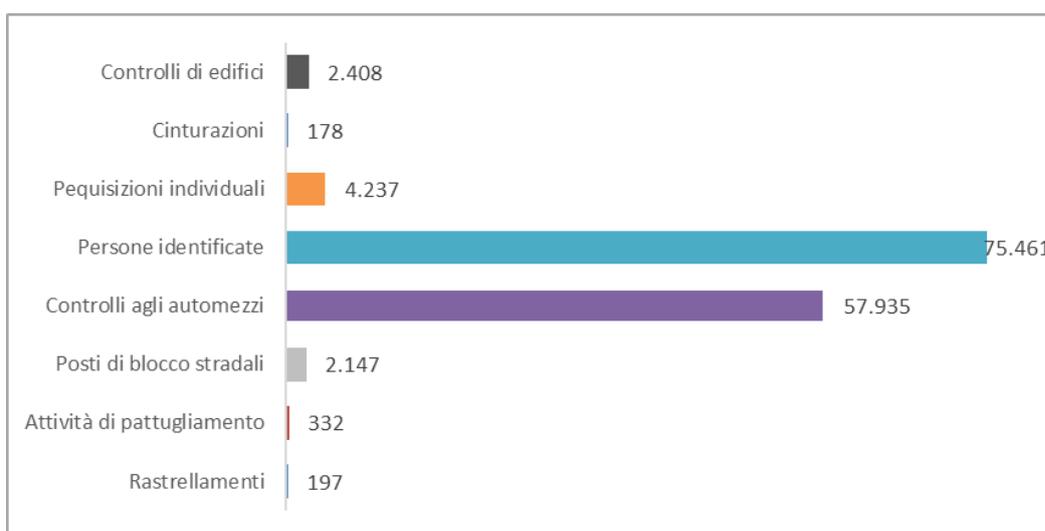
Furono impiegati complessivamente 1.350 uomini al giorno, inquadrati in due reggimenti a loro volta articolati in cinque settori di gruppo tattico (unità a livello di battaglione rinforzato) per lo sviluppo delle attività di controllo. Nell’arco di un anno ci furono circa 12.000 avvicendamenti.

<sup>16</sup> Cfr. [http://www.Esercito.difesa.it/operazioni/operazioni\\_nazionali/Pagine/riace.aspx](http://www.Esercito.difesa.it/operazioni/operazioni_nazionali/Pagine/riace.aspx).

<sup>17</sup> Il decreto legge n. 521 del 1994 faceva riferimento al territorio delle regioni Sicilia e Calabria, al comune e alla provincia di Napoli, per la tutela di specifici obiettivi di lotta alla criminalità organizzata, nonché ai valichi di frontiera nella regione Friuli-Venezia Giulia. Al riguardo si ricorda che al confine italo-sloveno venne avviata l’operazione “Testuggine” (16 agosto 1993-28 febbraio 1995) che vide l’impiego di soldati - con poteri di polizia giudiziaria a partire dal 1994 - per la sorveglianza della frontiera contro ingressi irregolari di persone e di materiali.

Nel corso dell'operazione, conclusasi nel febbraio del 1995, furono svolte le seguenti attività:

**Grafico n. 2 – Il contributo delle forze armate alle operazioni Riace** Fonte: Camera dei deputati, Servizio studi, Dipartimento difesa – Elaborazione dati – Servizio Studi – Ministero della Difesa



Poco dopo l'avvio dell'operazione "Riace" fu autorizzato un analogo intervento a Napoli, con l'operazione "Partenope 1" per il controllo del territorio e la vigilanza di

obiettivi sensibili ubicati nel capoluogo campano (dal 18 febbraio 1994 al 15 dicembre 1995).

Ripresa nel luglio 1997 con il nome di “Partenope 2” l’operazione cessò definitivamente il 30 giugno 1998. L’attività ha avuto caratteristiche del tutto analoghe all’operazione “Riace”.

All’operazione parteciparono circa 500 militari della brigata Garibaldi.

Con il decreto legge 2 maggio 1995, n. 152 il Governo decise di estendere l’impegno delle Forze armate, già in atto nelle province siciliane, calabresi e di Napoli, anche a quelle pugliesi della costa adriatica, avviando l’operazione “Salento” nel concorso alle attività di contrasto alla criminalità organizzata a di controllo della frontiera marittima.

All’operazione prese parte la brigata Pinerolo, con un contingente di 500 uomini tra ufficiali, sottufficiali e militari di truppa. Venne, altresì, impiegato uno squadrone di elicotteri per lo svolgimento delle attività di ricognizione e pattugliamento in mare resi necessarie dai continui sbarchi di immigrati provenienti dalla costa albanese.

Ai militari venne conferito lo *status* di agenti di pubblica sicurezza. Il coordinamento dell’operazione, a cura del Prefetto di Bari, venne esercitato in ciascuna provincia attraverso il Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica.

#### **4. Operazione “Domino”**

L’operazione “Domino” venne avviata il 13 novembre 2001 in risposta ai noti eventi terroristici dell’11 settembre 2001, circostanza per la quale il Governo autorizzò l’impiego di un contingente massimo di 4.000 militari per la durata di sei mesi (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 ottobre 2001 e decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 novembre 2001), allo scopo di garantire la sicurezza di obiettivi sensibili su tutto il territorio nazionale lasciando così le forze dell’ordine libere di svolgere controlli e indagini antiterrorismo.

In particolare i militari furono posti a presidio di:

- aree esterne a basi, installazioni e caserme NATO o statunitensi;
- centri di trasmissioni e comunicazioni;
- impianti di erogazione di servizi di pubblica utilità;
- aree esterne ed eventualmente interne, di porti, aeroporti ed impianti ferroviari.

L’operazione si è protratta fino al 2006 con l’impiego di contingenti di personale variabili in funzione delle momentanee esigenze di sorveglianza e controllo.

L’operazione si caratterizzò per due elementi particolarmente significativi: il primo elemento fu la partecipazione di personale militare femminile all’operazione, essendo nel frattempo entrata in vigore la legge n. 380 del 1999 che ne consentiva l’arruolamento nelle Forze armate; il secondo elemento di rilievo fu la presenza, per la prima volta, di militari professionisti all’operazione, in conseguenza dell’approvazione della legge 14 novembre 2000, n. 331, recante norme per l’istituzione del servizio militare

professionale. Tale normativa, come noto, aveva previsto la graduale sostituzione, al termine di un periodo transitorio, dei militari in servizio obbligatorio con militari “di carriera”.

A partire dal 1° gennaio 2005 il servizio di leva è stato sospeso ed in tutte le missioni successive, concepite con l'intento di proteggere i monumenti, di garantire sicurezza alla città dell'Aquila colpita dal terremoto, di cooperare nelle attività di soccorso agli immigrati negli sbarchi a Lampedusa, in tutte queste operazioni sono intervenuti militari in servizio professionisti.

## Parte II

### Il dispositivo “Strade sicure”: 11 anni di operatività

#### *1. I compiti delle Forze armate e il presupposto giuridico dell'impiego di personale militare in compiti di ordine pubblico e sicurezza e in concorso con le Forze di polizia*

L'operazione “Strade Sicure” trova il proprio fondamento nella Costituzione della Repubblica (Artt. 2 e 52) e nel Codice dell'ordinamento militare (Art. 89) che su questo tema recepisce quanto originariamente previsto dalla legge n. 331 del 14 novembre 2000, istitutiva del servizio militare professionale.

Tale legge, nell'indicare all'art. 1 i compiti delle Forze Armate, stabiliva, al terzo punto, che: “Le Forze Armate **concorrono** alla salvaguardia delle libere istituzioni e svolgono compiti specifici in circostanze di pubblica calamità e in altri casi di **straordinaria necessità ed urgenza**”. I primi due compiti assegnati alle Forze armate erano la difesa dello Stato e l'operare al fine della realizzazione della pace e della sicurezza internazionale.

L'impianto della legge n. 331 del 2000 è stato successivamente ripreso dall'articolo 89 del Codice dell'ordinamento militare (decreto legislativo n. 66 del 2010), ai sensi del quale compito prioritario delle Forze armate è la difesa dello Stato.

Le attività delle Forze Armate riguardano, pertanto, quattro missioni, che, in ordine di priorità, sono<sup>18</sup>:

1. la difesa dello Stato e la tutela degli interessi vitali del Paese;

---

<sup>18</sup> Si veda il Documento programmatico pluriennale per la difesa per il triennio 2019-2021, p. 16.

2. la realizzazione condivisa con i *partner* europei e dell'Alleanza della sicurezza e della difesa collettiva degli spazi euro-mediterranei e atlantici, in conformità alle regole del diritto internazionale e alle determinazioni delle organizzazioni internazionali delle quali l'Italia fa parte;
3. la vigilanza, in concorso e se previsto, con gli organismi internazionali competenti, sull'osservanza delle norme di diritto internazionale umanitario in caso di conflitti armati e nel corso delle operazioni di mantenimento e ristabilimento della pace e della sicurezza internazionale;
4. il concorso alla salvaguardia delle libere istituzioni e svolgere compiti specifici in circostanze di pubblica calamità e in altri casi di straordinaria necessità e urgenza, esprimendo capacità operative ad ampio spettro e nell'ambito di domini d'intervento fortemente diversificati.

A sua volta l'articolo 92, comma 1, Com, ha ulteriormente precisato che “Le Forze Armate, oltre ai compiti istituzionali propri e fermo restando l'intervento prestato anche ai sensi dell'articolo 11 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (che istituisce il Servizio nazionale della Protezione Civile) oggi confluito nel Codice della protezione civile di cui al decreto legislativo n. 1 del 2018, in occasione di calamità naturali di cui alla predetta legge e in altri casi di straordinaria necessità e urgenza, forniscono a richiesta e compatibilmente con le capacità tecniche del personale e dei mezzi in dotazione, il proprio contributo nei campi della pubblica utilità e della tutela ambientale”. Nel comma 2 sono elencate le attività per le quali è previsto il “contributo”.

L'operazione “Strade sicure” rientra, dunque, nell'alveo delle attività relative alla richiamata 4<sup>a</sup> missione delle Forze armate, ovvero allo svolgimento concorsuale di specifici compiti in circostanze di pubblica calamità ed in altri casi di straordinaria necessità e urgenza.

Essa rappresenta, infatti, un'operazione di supporto alle autorità di pubblica sicurezza nel concorso alla sicurezza interna del territorio nazionale.

## ***2. Caratteristiche del dispositivo “Strade sicure”***

L'operazione “Strade sicure” risale alla legge n. 125 del 2008, di conversione del legge n. 92 del 2008<sup>19</sup>, con la quale è stato autorizzato l'impiego di un contingente militare per specifiche ed eccezionali esigenze di contrasto e prevenzione della criminalità sul territorio nazionale, ponendolo a disposizione dei prefetti di alcune, selezionate province. Il contingente aveva quale tetto massimo il limite di 3.000 unità e avrebbe dovuto operare per un periodo limitato di 6 mesi, estendibile a un anno.

---

<sup>19</sup> Il DL n. 92 del 2008 reca misure urgenti in materia di sicurezza pubblica.

Nel medesimo provvedimento venivano introdotti importanti aspetti, tuttora vigenti, riguardanti l'attribuzione della qualifica di agente di pubblica sicurezza al personale militare e il porre gli assetti a disposizione dei prefetti delle province per lo svolgimento di servizi di vigilanza a siti e obiettivi sensibili, nonché di perlustrazione e pattuglia in concorso e congiuntamente alle Forze di polizia.

I successivi provvedimenti normativi, originati a seguito dell'evoluzione del contesto di sicurezza o in risposta a calamità naturali o grandi eventi, hanno progressivamente prorogato la durata dell'intervento e aumentato il numero massimo del contingente, fino a raggiungere il volume massimo attuale di 7.565 uomini (comprensivo dei 500 militari aggiunti nel corso del 2019 in tale anno per le esigenze connesse alla 30<sup>a</sup> edizione delle Universiadi in Campania).

In particolare, con il decreto interministeriale del 27 febbraio 2015 il dispositivo, al tempo già pari a 4.800 unità, è stato incrementato di 600 elementi per l'Expo 2015, per poi passare, con delibera del Consiglio dei ministri del 29 aprile dello stesso anno, a 6.655 militari.

Nel novembre 2015 l'operazione è rientrata per un breve periodo a 4.800 unità, per poi essere nuovamente ricondotta a 6.300, in ragione dei 1.500 militari schierati per contribuire alla sicurezza del Giubileo straordinario della Misericordia fino al 30 giugno 2016.

A seguire, ulteriori provvedimenti hanno portato le consistenze organiche a 7.050 unità, valore confermato negli anni 2018 e 2019 e della legge di bilancio 2018.

Tale contingente è stato confermato anche per il 2020 (*cf.* art. 1, comma 132, della legge n. 160 del 2019 - legge di bilancio per l'anno 2020).

Continuano, inoltre, ad essere impiegati nell'anno in corso ulteriori contingenti in virtù di specifici decreti e ordinanze, come nel caso dei 15 militari schierati a seguito del sisma che ha colpito l'isola di Ischia nel 2017.

Rispetto alle precedenti esperienze (*cf.* *supra*) il dato innovativo recato dalla legge del 2008 è rappresentato dalla previsione di una applicazione d'impiego dei militari tendenzialmente riferita all'intero territorio nazionale, che, superando l'ambito locale - regionale, si colloca quindi in una logica di più ampio respiro<sup>20</sup>.

Inoltre, diventa più marcata l'incidenza del secondo obiettivo, che si colloca accanto alla lotta alla criminalità organizzata, vale a dire il contrasto e la prevenzione delle azioni terroristiche, specie se di matrice individuale, a opera di soggetti radicalizzati.

Questo aspetto è risultato particolarmente evidente nelle misure adottate – per esempio – in prossimità di zone pedonali ad alta frequentazione per motivi turistico-ricreativi o in occasione di eventi internazionali (esempi per tutti, il citato Giubileo della Misericordia, indetto da papa Francesco nel 2015-16 – su cui v. anche *infra* - o la menzionata EXPO di Milano del 2015).

Per quanto attiene agli aspetti più operativi, la disciplina, tuttora vigente, prevede che le decisioni attinenti all'impiego del contingente militare siano assunte all'interno del

---

<sup>20</sup> *Cfr.* Audizione del Prefetto di Roma, dottoressa Gerarda Pantalone.

Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, che provvede ad identificare, tra l'altro, la tipologia degli obiettivi da tutelare, nonché a valutare eventuali modifiche dei dispositivi dovute a possibili rimodulazioni numeriche dell'aliquota disponibile<sup>21</sup>.

Le decisioni assunte dal Comitato vengono a loro volta recepite in apposite ordinanze del questore che disciplinano lo svolgimento dei vari servizi.

Il complessivo quadro di impiego del personale militare nei diversi servizi forma poi oggetto di un documento unico, suscettibile di modifica nel caso di sopraggiunte necessità, denominato "Le consegne per ufficiali, sottufficiali, graduati e militari di truppa impiegati nell'operazione Strade sicure".

Il Documento è approvato dai competenti comandanti militari e viene successivamente sottoposto all'autorità provinciale di P.S. per la ratifica.

### **3. La catena di comando e controllo militare del dispositivo "Strade sicure"**

Per quanto attiene alla catena di comando e controllo del dispositivo, occorre distinguere tra il comando operativo, esercitato dal Capo di stato maggiore della Difesa per il tramite del COI (Comando operativo di vertice interforze) e il controllo operativo delegato al Capo di Stato maggiore dell'Esercito, principale forza impiegata nel dispositivo.

A sua volta il Capo SME, assolve al richiamato ruolo per il tramite del Comando delle forze operative terrestri, Comando Operativo Esercito (COMFOTER COE) e attraverso una suddivisione territoriale articolata in tre Comandi multifunzione, il Comando truppe alpine, il Comando forze operative nord e il Comando forze operative sud, dai quali dipendono i raggruppamenti che operano sul terreno.

Nello specifico l'area Nord-Ovest, gestita dal Comando truppe alpine, con sede a Bolzano, ricomprende le regioni della Valle d'Aosta, del Piemonte, della Liguria, della Lombardia e del Trentino Alto-Adige; l'area Centro-Nord, gestita dal Comando forze operative nord di Padova, ricomprende le regioni del Friuli Venezia Giulia, del Veneto, dell'Emilia Romagna, della Toscana, dell'Umbria e delle Marche; l'area Sud e Isole, assegnata al Comando forze operative sud con sede a Napoli, ricomprende le regioni del Lazio, dell'Abruzzo, della Campania, della Puglia, della Calabria, della Sicilia e della Sardegna<sup>22</sup>.

Ogni comando multifunzione è, quindi, responsabile di determinate regioni e l'assetto "così delineato è tale da assicurare la copertura ottimale del territorio offrendo risposte tempestive alle esigenze della popolazione e delle autorità locali<sup>23</sup>. Per quanto riguarda il

---

<sup>21</sup> V. art. 1 del decreto legge n. 92 del 2008. Per un approfondimento si rinvia all'audizione del Prefetto di Roma, dottoressa Gerarda Pantalone.

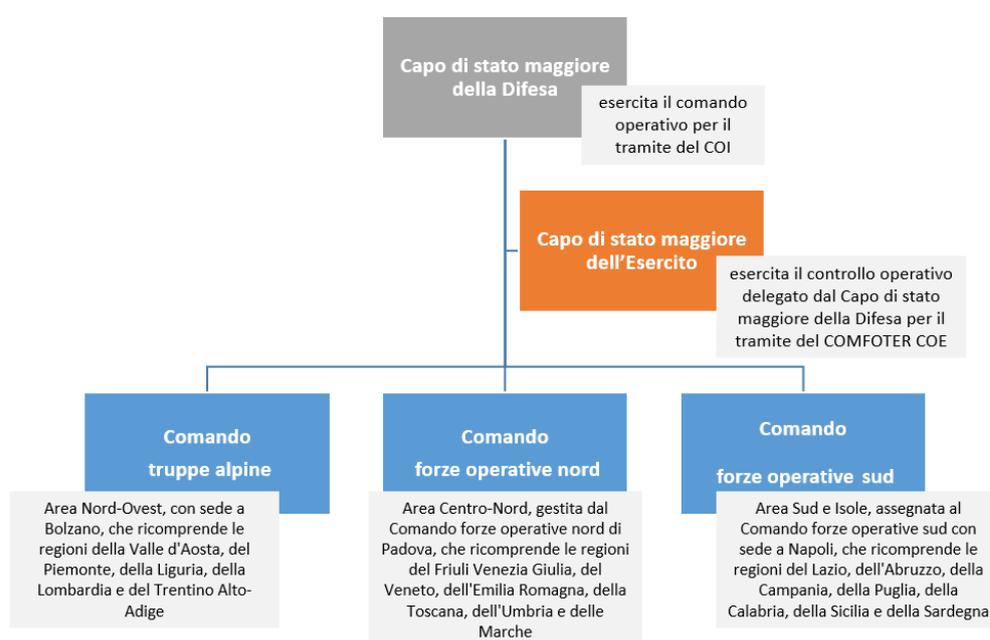
<sup>22</sup> Il richiamato assetto è stato, in particolare, illustrato dal Comandante del Comando forze operative nord (COMFOP NORD), Generale di Corpo d'armata, Amedeo Sperotto nel corso della sua audizione del 27 giugno scorso 2019.

<sup>23</sup> Cfr. l'audizione del Comandante del Comfoter, Generale Federico Bonato, 25 giugno 2019.

sud Italia e le isole nelle regioni Sardegna e Molise non sono presenti attività di controllo di siti o di vigilanza nell'ambito dell'operazione “Strade sicure”.

### Grafico n. 1 – La catena di comando e controllo del dispositivo.

Fonte: Camera dei deputati, Servizio studi, Dipartimento difesa – Elaborazione dati – Indagine conoscitiva sulle condizioni del personale militare impiegato nell'operazione «Strade sicure»



Sono, inoltre, a disposizione dell'operazione tre plotoni da 39 unità ciascuno, dislocati presso le città di Milano, Roma e Palermo, in grado di essere impiegati tempestivamente in qualsiasi parte del territorio con un'autonomia logistica di 48 ore e senza la necessità di un decreto emergenziale *ad hoc*, poiché già inclusi nei volumi complessivi dell'operazione “Strade sicure”<sup>24</sup>.

L'attivazione degli assetti in riserva discende dalle disposizioni emanate dal dipartimento di pubblica sicurezza e autorizzata dal COMFOTER COE, che dispone l'impiego di tali aliquote di forze per fronteggiare esigenze emergenti in ambito nazionale. Tali unità sono già state impegnate recentemente, per esempio, per coadiuvare le Forze di polizia nel contrasto alla criminalità nei pressi del campo nomadi di via Salviani a Roma, per garantire la cornice di sicurezza alla visita del Presidente della Repubblica popolare

<sup>24</sup> Cfr. l'audizione del Comandante del Comfoter, cit.

cinese a Palermo e, a partire dallo scorso 20 giugno, per incrementare il controllo della cosiddetta Terra dei fuochi, dove si sono aggiunti 55 uomini oltre a quelli già previsti. Tale organizzazione garantisce, allo stato, la vigilanza di oltre 460 obiettivi sensibili sul territorio nazionale, tra i quali 67 stazioni ferroviarie metropolitane, 58 luoghi di culto, 33 porti e aeroporti, 59 sedi diplomatiche, 18 centri di accoglienza richiedenti asilo e 35 siti dichiarati dall'Unesco patrimonio dell'umanità, a cui poi si aggiungono il controllo delle aree interessate al fenomeno dello sversamento illecito e ai roghi di rifiuti nella cosiddetta Terra dei fuochi, dei valichi di frontiera, delle zone R4 a seguito degli eventi calamitosi ed emergenziali, come già accennato, per Abruzzo, ponte Morandi, Belluno, isola di Ischia e l'area etnea in provincia di Catania.

#### **4. Le modalità di svolgimento dei servizi di vigilanza**

Per l'espletamento dei compiti di vigilanza assegnati dalle autorità provinciali di pubblica sicurezza, il personale militare può essere chiamato a svolgere attività di pattugliamento, ovvero di vigilanza statica a siti sensibili.

La responsabilità di assegnare alle unità militari la vigilanza statica o dinamica di obiettivi sensibili è attribuita per legge alle autorità di pubblica sicurezza<sup>25</sup>.

Come precedentemente rilevato, in tale contesto ai militari viene attribuita la qualifica di agenti di pubblica sicurezza in virtù dell'articolo 4 della legge n. 152 del 22 maggio 1975. Il personale militare può, quindi, procedere all'identificazione e all'immediata perquisizione sul posto di persone e mezzi di trasporto.

Il medesimo personale, qualora impiegato in attività di pattugliamento e non di pura vigilanza statica, potrà, inoltre, procedere all'accompagnamento delle persone presso i più vicini uffici/comandi di Polizia e Carabinieri, dove le Forze di pubblica sicurezza procederanno con le attività di polizia giudiziaria di competenza. In tale occasione il militare non può essere impiegato per i servizi di vigilanza alle persone oggetto di accertamento da parte delle Forze di pubblica sicurezza, il cosiddetto "piantonamento", in quanto si tratta di un'attività non prevista dalla normativa di riferimento.

In merito alla pianificazione dell'impiego, gli avvicendamenti sono programmati annualmente prevedendo la rotazione semestrale dei reparti. La maggior parte dei siti prevede una sorveglianza di 24 ore con turnazione di tipo "in quinta", ovvero, turni di 6 ore svolti da 5 squadre, a rotazione; quindi, ogni squadra effettua un servizio di 6 ore continuative al giorno, con un riposo di 24 ore tra un turno e l'altro, mentre usufruisce di un giorno intero alla settimana libero dal servizio per il recupero delle energie psicofisiche

Per quanto attiene, invece, alle modalità di svolgimento del servizio di pattugliamento, il medesimo può aver luogo attraverso i seguenti moduli operativi:

---

<sup>25</sup> Cfr. l'audizione del Comandante del Comfoter, cit.

1. congiuntamente con le Forze di polizia (anche in questo caso la responsabilità dello stesso risale a questi ultimi);
2. in via esclusiva e per singolo obiettivo dalle Forze armate, con il concorso delle Forze di polizia, a mezzo di una pattuglia in servizio di vigilanza dinamica, dedicata a più obiettivi che insistono in un'area circoscritta definita;
3. in via esclusiva e per più obiettivi ricadenti in un'unica area, da parte di una pattuglia che opera a bordo di un mezzo composto da almeno tre operatori dell'Esercito, esclusivamente lungo un itinerario definito dall'autorità provinciale di pubblica sicurezza, in concorso e radiocollegata con pattuglie delle Forze di polizia, impiegata nella zona nell'ambito di un piano coordinato di controllo del territorio.

Con riferimento, poi, alla durata del servizio, il personale designato è di norma “impiegato” nell'operazione per un periodo di sei mesi, che decorre dal momento in cui viene schierato nella località di svolgimento del servizio.

Tale articolazione, secondo quanto emerso nel corso dell'indagine, comporta che ciascun militare, al termine del semestre accumuli una eccedenza oraria di 200 ore, oltre a quelle remunerate di straordinario, pari a 14 ore e mezza *pro capite* al mese, e circa 40 giorni di recupero (su questo tema cfr. anche il successivo paragrafo “criticità emerse nel corso dell'indagine conoscitiva”).

Tali eccedenze, corrispondenti a circa tre mesi di servizio, vengono di massima recuperate al termine dell'impiego nel dispositivo, periodo nel quale va contemplata anche una fase di “ricondizionamento” del militare, al fine di riacquistare la propria capacità operativa, “poiché in pratica nei precedenti 11 mesi non ha avuto alcuna possibilità di addestrarsi nelle attività peculiari di specialità o di arma di appartenenza”<sup>26</sup>. In relazione al complesso delle attività che nell'ambito del dispositivo “Strade sicure” sono poste in essere dal personale militare ivi impegnato, nel corso dell'indagine conoscitiva è emersa la necessità di aggiornare alcuni profili del tradizionale modello, che risulterebbe ancora agganciato all'avvio dell'operazione “quando il contesto operativo e il ridotto impiego erano completamente diversi e i volumi di personale decisamente inferiori”.

In particolare, come si vedrà più diffusamente nella parte terza del documento, è stata da più parti sottolineata l'esigenza di individuare modalità operative più aderenti alla peculiarità d'impiego dell'Esercito, prevedendo, di concerto con i prefetti, lo svolgimento di servizi maggiormente dinamici, nell'ottica di ottenere molteplici benefici tra i quali:

1. assicurare compiti più qualificati e incisivi sotto il profilo della deterrenza, come, ad esempio, il pattugliamento in aree urbane e spazi compartimentati;
2. garantire anche indirettamente maggiore sicurezza ai nostri soldati e ai nostri assetti e luoghi controllati in ragione di un *modus operandi* meno prevedibile e meno ripetitivo;

---

<sup>26</sup> Cfr. audizione del Comandante del Comando forze operative nord, cit.

3. valorizzare il personale nel proprio ruolo, attraverso attività che ne massimizzino professionalità e preparazione specifica.

In relazione a tali obiettivi, già nel corso del 2018 sono state avviate iniziative volte a definire “un modello concettuale teso a garantire uno strumento militare maggiormente qualificato nell’*Homeland Security*”<sup>27</sup>. Tale progetto ha comportato la riconfigurazione delle modalità di svolgimento dei servizi di vigilanza da statici a maggiormente dinamici.

A tal proposito, nel corso dell’indagine è stato spiegato come l’approccio dinamico mediante ricorso a pattuglie mobili su itinerari o aree estese permetta di rendere meno prevedibile l’azione dei militari, consentendo al personale di esprimere al meglio le proprie potenzialità professionali.

In termini di risultati conseguiti dall’azione di vigilanza, dagli elementi forniti alla Commissione è emerso, infatti, che i risultati operativi maggiori sono stati ottenuti proprio a seguito di attività di tipo dinamico, come nel caso delle pattuglie areali nei centri cittadini di Milano, di Genova, di Venezia, di Ferrara, negli scali ferroviari e nelle stazioni metropolitane delle varie città.

### ***5. Le forze impiegate e i risultati conseguiti dall’operazione “Strade sicure” nel periodo 2008- 2019***

Il volume complessivo di personale militare impiegato nell’operazione “Strade sicure” è progressivamente aumentato per effetto di successivi provvedimenti normativi, che hanno determinato, a partire dalle 3.000 unità del 2008, il raggiungimento delle oltre 7.000 unità autorizzate per tutto il 2019.

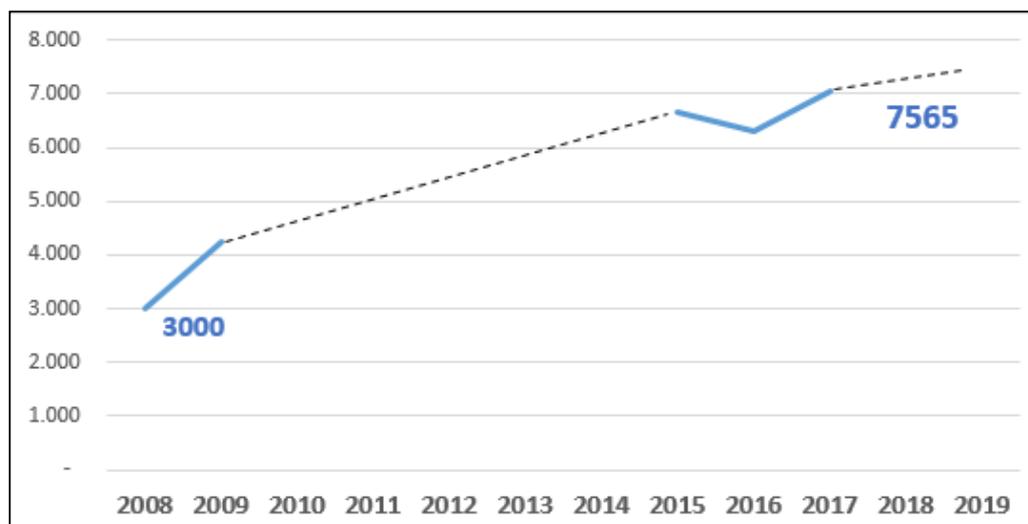
Inoltre, negli ultimi due anni, a seguito degli eventi sismici dell’isola di Ischia, della zona etnea, in provincia di Catania, del crollo del ponte Morandi e di Genova, delle inondazioni nell’alto bellunese dello scorso autunno, il contingente è stato più volte rimodulato e ulteriormente incrementato fino al volume massimo, nel 2019, di 7.565 uomini, comprensivo dei 500 militari aggiunti in tale anno per le esigenze connesse alla 30<sup>a</sup> edizione delle Universiadi in Campania (Grafico 1).

#### **Grafico n. 2 – Numero di personale impiegato per anno (2008-2019).**

Fonte: Camera dei deputati, Servizio studi, Dipartimento difesa - Elaborazione dati – Indagine conoscitiva sulle condizioni del personale militare impiegato nell’operazione «Strade sicure»

---

<sup>27</sup> Cfr. Rapporto Esercito 2018, p.56.



Ai fini di una completa e corretta valutazione del numero effettivo delle unità impiegate nell'operazione "Strade sicure", occorre considerare non solo il personale impiegato operativamente nel piano, ma anche quello coinvolto indirettamente nel dispositivo.

A tal proposito, il Capo di stato maggiore dell'Esercito, generale Farina, nel corso della sua audizione ha posto in evidenza come "ad un militare schierato" ne corrisponda "uno in approntamento e uno in ricondizionamento post-impiego".

Se ne deduce, quindi, che, con riferimento all'anno 2019 il numero complessivo di forze dedicate all'operazione "Strade Sicure" è pari a circa 22.000 unità.

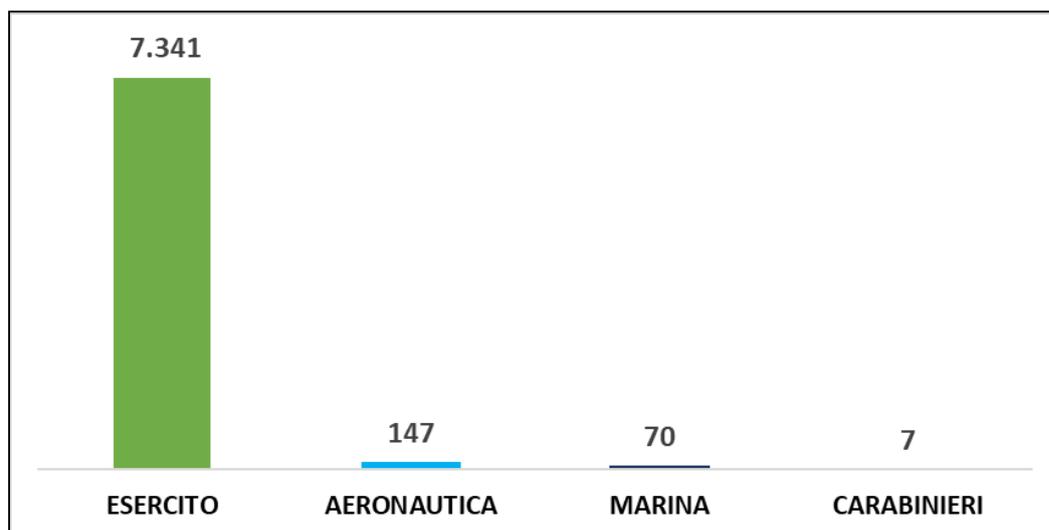
Il maggior contributo è da sempre offerto dall'Esercito, in considerazione anche della "capillare distribuzione delle forze in ogni regione e dalla capacità di rischieramento delle unità in ogni condizione ambientale, fattori decisivi che in molteplici circostanze hanno assicurato la salvaguardia della vita umana e la tutela del bene comune"<sup>28</sup>.

Nello specifico, con riferimento all'anno 2019 (e considerato anche l'incremento di 500 unità per le Universiadi di Napoli) 7.341 unità appartengono all'Esercito (98 per cento del dispositivo), 147 all'Aeronautica militare, 70 alla Marina militare e 7 all'Arma dei carabinieri (Grafico 2),

### **Grafico n. 3 – Numero di personale impiegato per Forza Armata (2019).**

Fonte: Camera dei deputati, Servizio studi, Dipartimento difesa - Elaborazione dati – Indagine conoscitiva sulle condizioni del personale militare impiegato nell'operazione «Strade sicure»

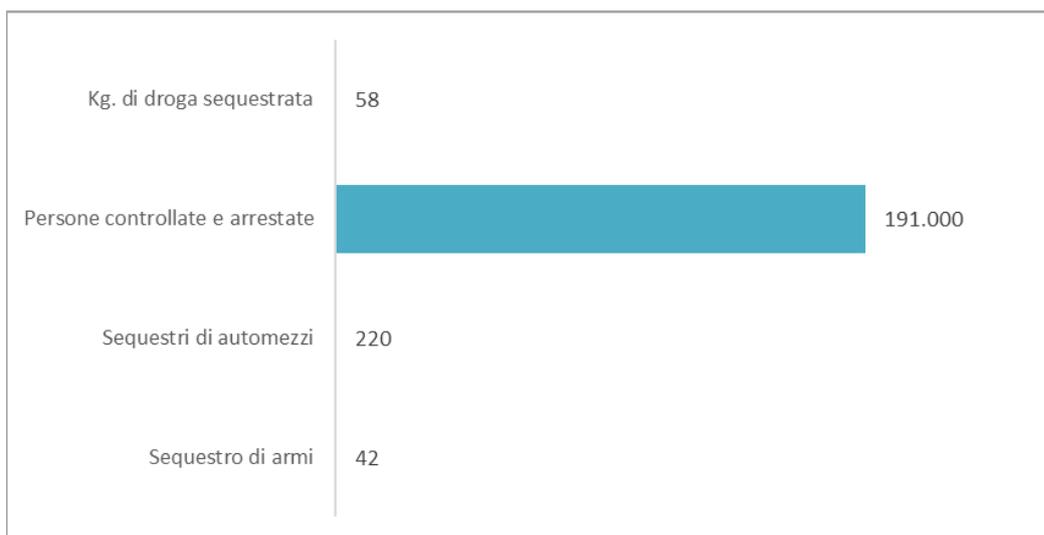
<sup>28</sup> Cfr. l'audizione del Comandante del Comfoter, cit.

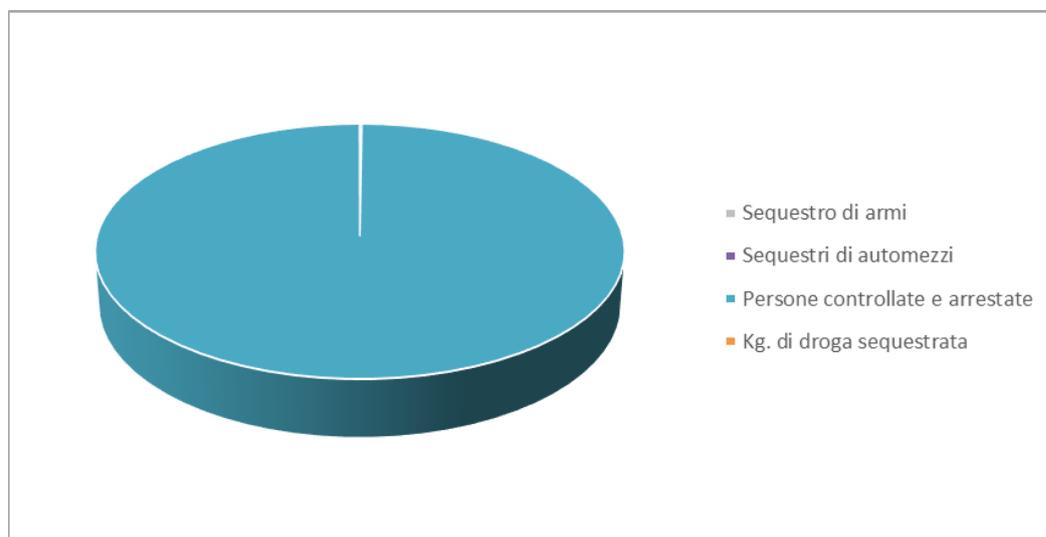


Con riferimento ai risultati conseguiti nel corrente anno nell’ambito del dispositivo “Strade sicure”, dall’operazione nel corrente anno il seguente grafico dà conto delle seguenti attività:

**Grafico n. 4 – Risultati complessivi (2019).**

Fonte: Camera dei deputati, Servizio studi, Dipartimento difesa – Elaborazione dati – Indagine conoscitiva sulle condizioni del personale militare impiegato nell’operazione «Strade sicure»



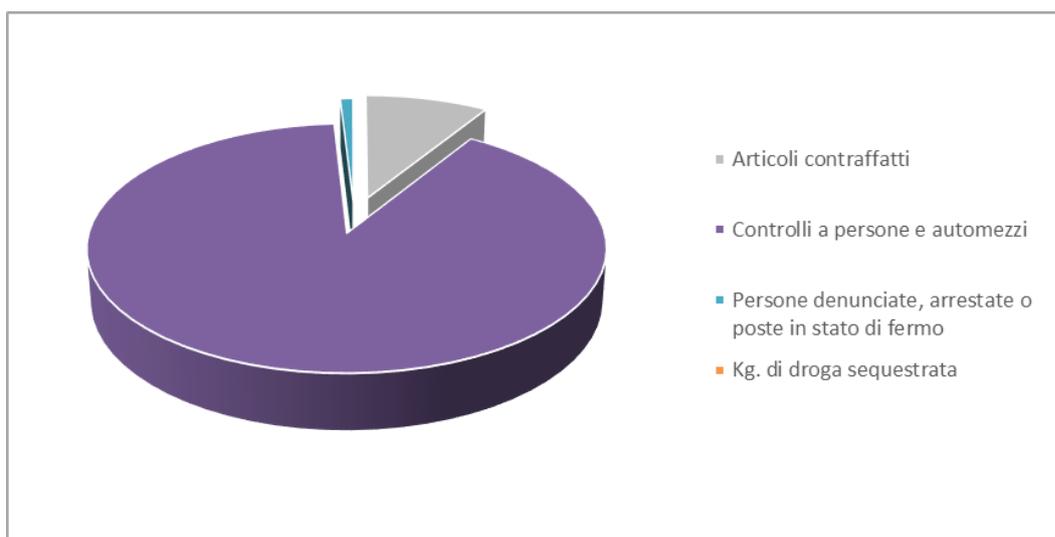
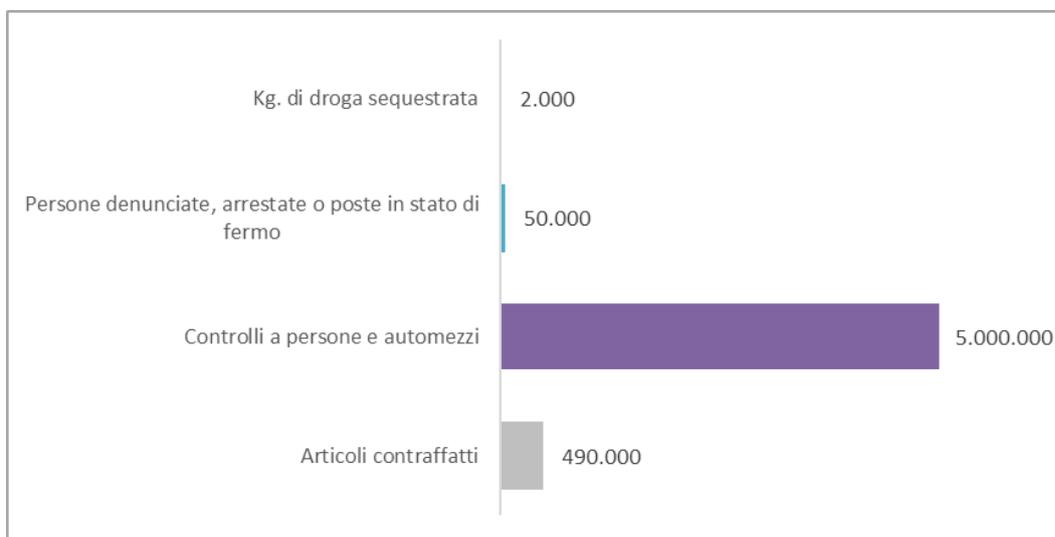


Per quanto concerne, invece, i risultati conseguiti dall'inizio dell'operazione (2008- 2019) sono state circa 50.000 le persone denunciate, arrestate o poste in stato di fermo; circa 5 milioni sono stati i controlli a persone e automezzi cui sono scaturiti sequestri di 1.191 armi, 2 tonnellate di droga e circa 490.000 articoli contraffatti.

Tali risultati sono stati conseguiti nella maggioranza dei casi nell'ambito di attività di pattugliamento dinamico svolte, da unità mobili appiedate o a bordo di veicoli.

**Grafico n. 5 – Risultati complessivi dell'operazione nel periodo 2008-2019.**

Fonte: Camera dei deputati, Servizio studi, Dipartimento difesa – Elaborazione dati – Indagine conoscitiva sulle condizioni del personale militare impiegato nell'operazione «Strade sicure»



### Parte III

#### Prospettive dell'operazione "Strade sicure"

Nel corso dell'indagine conoscitiva l'ampia e autorevole platea dei soggetti ascoltati dalla IV Commissione ha messo in evidenza alcuni limiti del dispositivo "Strade sicure", evidenziando, al contempo, sia le iniziative in corso volte a migliorare la funzionalità

complessiva dell'operazione, sia talune prospettive di riforma, in un'ottica di riqualificazione dello strumento<sup>29</sup>.

### ***1. Aspetti critici emersi nel corso dell'indagine conoscitiva***

La natura straordinaria che ha connotato il lancio dell'operazione "Strade sicure" nel 2008 ha da tempo lasciato il posto a un dispositivo più strutturato e continuativo.

Al riguardo, la prima considerazione che è emersa nel corso dell'indagine attiene all'imponente numero di risorse messe complessivamente a disposizione dall'Esercito, che ammonta a circa 22.000 unità.

Come precisato, infatti, dal Capo di Stato maggiore dell'Esercito, a un militare schierato nell'operazione ne corrispondono due, rispettivamente, in approntamento e in ricondizionamento *post* impiego.

Alla stessa stregua, considerando che l'impiego di oltre 3.300 militari in operazioni all'estero richiede un bacino costituito di almeno 10.000 unità e che altrettante 10.000 unità sono "in stato di prontezza" per impegni della Difesa o per fronteggiare imprevedibili situazioni emergenziali, si deduce che il numero delle forze effettive dell'Esercito mediamente impegnate si avvicina alla quasi totalità della componente operativa.

Tali considerazioni hanno indotto il Capo di Stato maggiore dell'Esercito a porre l'attenzione della Commissione sul fatto che l'eventuale prolungato mantenimento del livello d'impegno corrente nell'ambito del dispositivo "Strade sicure" potrebbe rendere difficoltoso il completo svolgimento dei cicli addestrativi e di approntamento per lo svolgimento delle altre missioni della Forza Armata.

A tal proposito il Capo SME ha, altresì, rappresentato alla Commissione l'ulteriore forte criticità legata all'accumulo di circa 200 ore *pro-capite* di straordinario che conferiscono al militare il diritto di usufruire di un periodo di circa tre mesi di "recupero" al cessare del periodo medio di impiego di 180 giorni.

Tale assenza, oltre ad incidere sull'efficienza operativa dei reparti, limita il quotidiano e fondamentale svolgimento di quelle attività addestrative ed esercitative che sono indispensabili per garantire l'operatività complessiva dello strumento militare.

Risultano, inoltre, impegnati nell'operazione circa 1.200 veicoli, in molti casi vetusti per l'elevato numero di chilometri effettuato. Numerosi raggruppamenti si trovano spesso costretti a far fronte a diverse inefficienze e con difficoltà riescono a garantire il normale ed efficace svolgimento del servizio. È emerso, inoltre, che non sempre i mezzi militari a disposizione sono adeguati rispetto a taluni specifici ambiti territoriali da presidiare<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Numerose questioni emerse durante lo svolgimento delle audizioni, con particolare riferimento alle condizioni del personale militare "in operazione", erano state sollevate, a livello parlamentare, in plurimi atti di atti di sindacato ispettivo.

<sup>30</sup> Nel corso delle audizioni è stato rilevato che in alcuni contesti (come, ad esempio, le campagne della provincia di Caserta e della provincia di Napoli) è necessario agire con dei mezzi molto veloci, come per esempio

Per quanto attiene, più in generale, alle condizioni del personale militare, considerato da tutte le persone ascoltate il cardine dello strumento schierato nell'operazione "Strade sicure", nel corso dell'indagine conoscitiva, sono emersi taluni elementi di insoddisfazione che non sembrano, comunque, intaccare il senso di orgoglio che i militari nutrono per questa operazione e di cui la Commissione ha acquisito consapevolezza, in particolare, nel corso delle audizioni dei prefetti di alcune città dove opera il dispositivo in esame.

Con riferimento, ad esempio, alle mansioni attualmente assegnate al personale in operazione, le medesime sono state da più parti reputate non sempre in linea con l'alta professionalità acquisita attraverso l'addestramento specifico al quale i nostri militari sono stati sottoposti<sup>31</sup>.

A tal proposito, nel corso dell'indagine conoscitiva è stato sottolineato che essi sono preparati per impiegare sistemi d'arma complessi e costosi e addestrati ad operare in condizioni estreme nei settori più svariati.

L'utilizzo, pertanto, del personale militare per compiti a carattere rutinario e comunque non del tutto consoni all'addestramento e alle capacità possedute, ha determinato, in taluni casi un giustificato calo motivazionale nel personale coinvolto nel dispositivo.

Con riferimento, poi, al delicato aspetto del trattamento economico discendente da tale attività operativa, al momento esso rappresenta una "nota dolente" del dispositivo, rispetto al quale i vertici militari hanno sottolineato la necessità di una revisione dell'attuale disciplina, reputata inadeguata al servizio reso dal personale militare e non compensativa dei disagi economici connessi all'espletamento di questo servizio per molti versi articolato e complesso<sup>32</sup>.

Al riguardo, è stato fatto presente che i reggimenti vengono inviati a diverse centinaia di chilometri di distanza dai luoghi dove sono radicati gli affetti e gli interessi del personale in operazione e dov'è spesso difficoltoso far ritorno nel corso del semestre, sia per l'articolazione delle turnazioni nell'ambito del dispositivo, sia per considerazioni di carattere prettamente economico<sup>33</sup>.

Sebbene per mitigare tale criticità, si cerchi di designare, laddove possibile, reparti con sedi coincidenti o prossime all'area di impiego in operazioni, pur tuttavia, il protrarsi

---

motociclette oppure mezzi più veloci rispetto ai Lince oppure agli altri mezzi pesanti che normalmente vengono utilizzati.

<sup>31</sup> Al riguardo, *cfr.* audizione del Presidente della sezione Esercito del COCER, Generale di brigata Francesco Maria Ceravolo.

<sup>32</sup> L'indennità onnicomprensiva per il personale che presta servizio "fuori sede" (fuori dal comune della sede stanziale) ammonta a 26 euro al giorno lorde a persona, mentre per quello "in sede" a 13 euro al giorno lorde, cui si aggiungono le ore di straordinario remunerato (nel limite medio mensile di 14 ore e 30 minuti) e il recupero compensativo per le ore eccedenti.

<sup>33</sup> A questo riguardo il Sottosegretario di Stato alla difesa, on. Tofalo, nel corso della sua audizione del 23 ottobre 2019 ha fatto presente, "come le circostanze di impiego, per quanto in territorio nazionale, comportano sulle famiglie dei militari impiegati un peso logistico dovuto all'assenza del contesto familiare, ampiamente paragonabile ad una missione operativa all'estero. Nella maggior parte dei casi, infatti, il personale di cui stiamo parlando non può più essere identificato come il ventenne con una famiglia alle spalle, bensì il trenta/quarantenne con una famiglia sulle spalle, con tutti gli oneri e le preoccupazioni che tale situazione comporta".

dell'intervento, unito al progressivo e crescente incremento della forza impiegata, non rende sempre possibile adottare detto accorgimento.

Per quanto riguarda, poi, le condizioni alloggiative, tema questo particolarmente sentito dagli organismi della rappresentanza militare ascoltati dalla Commissione, è stato evidenziato che il personale è ospitato in caserme non sempre in grado di accoglierlo in maniera adeguata<sup>34</sup>.

Secondo quanto riferito alla Commissione dal presidente della Sezione Esercito del COCER, in alcuni casi viene fatto ricorso a locali che, sebbene oggetto di procedure di riqualificazione, sono inutilizzati da anni, circostanza questa che, se appare accettabile in una situazione di emergenza, risulta, viceversa, problematica nel caso di un impiego strutturale del dispositivo. “Trattasi di camerate di 10-20 persone con bagni in comune, dove non è possibile garantire adeguati *standard* qualitativi di vita a causa delle condizioni di vetustà delle infrastrutture, nonostante la Forza armata stia cercando di migliorare, con i pochissimi fondi a disposizione e con tempistiche necessariamente protratte nel tempo”. Analoghe considerazioni sono state svolte dai Cocer dell’Aeronautica e della Marina.

L’assenza, poi, in alcuni casi, di un servizio di vigilanza armata nei luoghi di alloggio dei militari rappresenta un ulteriore elemento da tenere in considerazione in quanto tale circostanza determina inevitabilmente un prolungamento del servizio per l’espletamento delle procedure relative alle attività di ritiro e controllo del materiale di armamento e dell’orario di servizio.

## ***2. Iniziative in corso per migliorare il dispositivo***

In relazione alle diverse problematiche emerse nel corso dell’indagine conoscitiva, la Difesa ha da tempo avviato una serie di iniziative volte a migliorare il dispositivo da un punto di vista organizzativo e del benessere del personale che ne prende parte.

In relazione alla necessità di riqualificare il contributo del personale militare nell’ambito dell’operazione “Strade sicure”, sono stati compiuti importanti sforzi per promuovere l’adozione di modalità operative più aderenti alla peculiarità d’impiego dell’Esercito, prevedendo, di concerto con i prefetti, lo svolgimento di servizi maggiormente dinamici, nell’ottica di ottenere molteplici benefici (cfr. *supra*).

Sempre nell’ottica di una maggiore valorizzazione delle capacità militari è stato promosso dalle autorità di pubblica sicurezza l’impiego di assetti specialistici ad alta connotazione tecnologica, che consentono di sfruttare pienamente le caratteristiche peculiari di impiego delle unità militari.

---

<sup>34</sup> Il vitto e l'alloggio per il personale impiegato fuori dalla propria sede di servizio sono garantiti, prioritariamente, presso strutture militari con *standard* comuni a tutte le installazioni del territorio nazionale e, qualora non presenti o disponibili, presso strutture alberghiere o presso enti esterni all'amministrazione.

Ci si riferisce, in particolare, all'impiego degli apparati di sorveglianza per zone estese, che consentono di verificare la presenza non autorizzata di persone o cose all'interno di una determinata area o perimetro impiegando personale in maniera ottimale.

Nella c.d. “Terra dei Fuochi”, ad esempio, a partire dall’8 marzo scorso sono operativi due velivoli a pilotaggio remoto – i c.d. mini-droni – che coadiuvano il lavoro delle unità di terra nell’identificazione dei siti di sversamento e nelle attività di ricognizione a premessa dei delicati interventi svolti congiuntamente alle Forze di Polizia.

Sul fronte dell’organizzazione dei reparti e del personale merita di essere segnalata positivamente, sia la più capillare struttura di comando e controllo illustrata nella parte seconda del Documento, sia la più dettagliata e funzionale pianificazione di impiego a carattere triennale avviata dal 2018. Tale programmazione assicura, infatti, un più efficiente approntamento dei reparti chiamati ad operare nel dispositivo “Strade sicure” e contestualmente consente ai singoli di conciliare al meglio le esigenze personali. Grazie a una più estesa programmazione ogni reparto, e il relativo personale, è, infatti, in grado di conoscere con congruo anticipo gli impegni addestrativi, di approntamento e operativi. Sempre sul fronte dell’organizzazione è stata, altresì, proposta l'adozione di un sistema di turnazione giornaliera che dovrebbe garantire, rispetto al modello vigente, maggior recupero al termine del servizio giornaliero o settimanale.

In relazione alla questione alloggiativa, è in corso un'attenta e costante attività di valutazione delle condizioni alloggiative, svolta dai comandanti ai vari livelli, affinché siano sempre assicurate sistemazioni adeguate per il personale militare.

Al riguardo, il Generale Farina, nel sottolineare gli interventi svolti per migliorare la situazione in atto, ha richiamato, altresì, l’attenzione della Commissione sul progetto che va sotto il nome di “Caserme Verdi”, auspicandone il più ampio e deciso impulso. Tale piano, ad avviso del Capo di stato maggiore dell’Esercito, “consentirebbe infatti di affrontare, in modo concreto, razionale e radicale, la problematica relativa alle condizioni del parco infrastrutturale di Forza armata”.

Per quanto attiene, invece, alle condizioni del personale militare a più ampio spettro, merita apprezzamento che nel secondo semestre del 2018 sia stato adottato un provvedimento volto a fornire maggiore flessibilità nell'equipaggiamento. In particolare, bilanciando le esigenze di sicurezza e mobilità con le capacità operative esprimibili, sono state definite quattro diverse configurazioni standardizzate, delegando a ciascuno dei comandanti di raggruppamento la valutazione e la decisione per la forma di configurazione più adatta, in ragione delle specifiche tipologie di impiego dell'area e dell'effettivo e contestuale livello di attenzione in essere in quell'area.

Sul fronte dell’assistenza psicologica, dal 2017 ad oggi sono state implementate apposite iniziative di supporto psicologico, aventi l'obiettivo di verificare e migliorare morale e condizioni psicofisiche dei militari. Inoltre, a partire dal 2018 sono condotte specifiche sezioni formative dedicate allo *stress management*, a cui si aggiungono sistematici

interventi di supporto psicologico, svolti durante l'operazione e al termine dell'impiego, assicurando il pieno supporto specialistico in ogni circostanza<sup>35</sup>.

L'attenzione al personale è perseguita anche attraverso l'adozione di misure di revisione del trattamento economico spettante, elemento di particolare sensibilità, la cui attuale disciplina sta determinando un impatto negativo su tutto lo strumento.

Al riguardo, è stato fatto presente alla Commissione che è in corso uno studio volta a prevedere l'adozione di un provvedimento *ad hoc*, teso a recuperare l'originaria *ratio* istitutiva dell'indennità prevedendo che detto istituto economico, incrementato rispetto a quello attuale, costituisca l'unico emolumento accessorio da corrispondere al personale, al quale sarà comunque garantito un adeguato recupero psicofisico.

In alternativa a tale soluzione si sta, altresì, ragionando sulla possibilità di elevare l'attuale tetto massimo di ore *pro-capite* di straordinario remunerabile passando dalle attuali 14,5 alle 38 ore.

### 3. Considerazioni conclusive

Nel corso dell'indagine conoscitiva è emerso a più riprese che l'operazione "Strade sicure" è venuta progressivamente a costituire un tassello fondamentale del controllo statale del territorio e del senso di sicurezza dei cittadini nelle grandi realtà urbane.

In questo senso, molto significative sono state le considerazioni espresse dai prefetti ascoltati dalla Commissione, i quali hanno posto in evidenza come la proficua collaborazione tra le autorità di pubblica sicurezza e i comandi militari abbia prodotto una sinergia molto ben visibile anche all'esterno con effetti, sia di deterrenza verso la criminalità individuale e organizzata, sia di iniezione di fiducia e di prestigio presso le collettività locali proprio nell'ottica di un riconquistato controllo del territorio e di "bonifica ambientale" dall'occupazione delinquenziale<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Sullo specifico tema del sostegno al personale, il Sottosegretario Tofalo, nel corso della richiamata audizione dello scorso 23 ottobre, ha ricordato che "accanto ai nuclei di psicologi a contatto, distaccati in operazioni durante l'insorgere di determinate situazioni di disagio, sono attive, su base permanente, anche molteplici strutture specialistiche. Mi riferisco in particolare all'unità di psichiatria e consultorio psicologico presso il policlinico militare del Celio che, unitamente agli altri consultori presso le infermerie presidiarie, ai poliambulatori delle forze armate e al neo riconfigurato Centro veterani della difesa (inaugurato lo scorso anno e tuttora in corso di potenziamento), rappresenta un sicuro e qualificato riferimento in grado di fornire un aiuto concreto nelle situazioni di disagio non solo estreme ma anche meno evidenti.

<sup>36</sup> Per un approfondimento sul punto, si rinvia all'appendice di questo documento "Le esperienze di Roma, Napoli, Caserta e Palermo". Già qui si può fare riferimento a quanto affermato da Gerarda Pantalone, prefetto di Roma, che ha definito "*felice l'esperienza romana, nell'avvalersi del concorso dei militari per la sicurezza del territorio*" (audizione del 15 ottobre 2019). V. altresì quanto affermato dal Ministro Luciana Lamorgese, nell'intervista al *Messaggero* del 16 novembre 2019, pag. 3: "*La sicurezza è una partita che si gioca su livelli diversi e che richiede un approccio integrato delle istituzioni coinvolte. Nel comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica al quale ho partecipato, si è condivisa una strategia di potenziamento delle attività di controllo del territorio da parte delle forze di polizia, cui si affianca l'azione delle amministrazioni locali per la prevenzione di quei fattori che incidono sulla percezione di sicurezza. A questo fine, l'importante e significativo contributo dell'esercito con l'operazione Strade sicure consente di liberare risorse delle forze di Polizia, destinandole all'attività di prevenzione e repressione dei reati.*"

In particolare, il Prefetto di Palermo ha osservato che *“la grande efficacia del sistema di controllo posto in essere grazie al contributo dei militari risiede, soprattutto, nella sua forza deterrente, che ha garantito condizioni di sicurezza e tranquillità alla comunità locale. Non vi è dubbio”*, ha ribadito sempre il prefetto di Palermo, *“che la visibilità dei militari (...) contribuisce efficacemente alla percezione di un ambiente sicuro da parte della popolazione che è incline a rivolgersi al personale militare con atteggiamento di fiducia. Lo stesso Comandante del Raggruppamento ha evidenziato, a tale proposito, l’orgoglio dell’Esercito nell’interpretare, quale risorsa a disposizione della collettività nazionale, un ruolo sia pure innovativo sotto il profilo delle attribuzioni di spettanza”*<sup>37</sup>. Che la tutela della sicurezza pubblica – cui l’operazione “Strade sicure” va incontro – sia valore primario è stato più volte ribadito dalla Corte costituzionale<sup>38</sup> che nella sua ormai consolidata giurisprudenza su questo tema mostra di declinare l’endiadi “ordine pubblico e sicurezza” di cui all’articolo 117, secondo comma, lett. h) Cost. come materia che attiene al “complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge la civile convivenza nella comunità nazionale” (*ex multis* sentenze n. 118 del 2013, n. 35 del 2011, n. 129 del 2009 e n. 108 del 2017).

La tradizionale nozione di ordine pubblico e sicurezza pubblica tramandata dalla giurisprudenza costituzionale richiama, infatti, le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l’integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l’esistenza stessa dell’ordinamento.

L’operazione “Strade sicure”, in linea con tali principi costituzionali e nel solco di un quadro giuridico nazionale che espressamente assegna alla Difesa il compito di concorrere allo svolgimento di compiti specifici in circostanze di pubblica calamità e in altri casi di straordinaria necessità e urgenza, ha posto in evidenza l’ampio spettro di capacità che lo strumento militare nazionale è in grado di esprimere nei più diversificati domini operativi.

Non è dunque un caso che anche provvedimenti legislativi assai recenti abbiano confermato e rafforzato – sotto diversi profili – l’impegno dell’Esercito nell’operazione. Si ricordano, in particolare, i tre provvedimenti d’urgenza adottati nel corso del 2019, con i quali è stato disposto l’allargamento del contingente dell’operazione (di 500 unità per le universiadi di Napoli, di 15 unità per il controllo della zona rossa del terremoto di Ischia) e sono state aumentate le risorse per i compensi straordinari svolti dal personale militare impegnato nel dispositivo<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Cfr. l’audizione del prefetto di Palermo, Antonella De Miro, del 23 ottobre 2019.

<sup>38</sup> Cfr. – tra le tante – le sentenze n. 27 del 1959; n. 65 del 1970; n. 305 del 1996; e – proprio in materia di criminalità organizzata - l’ordinanza n. 450 del 1995.

<sup>39</sup> Cfr. art. 3, comma 6, del decreto-legge n. 104 del 2019, c.d. “Decreto ministeri” che ha disposto uno stanziamento di 4,6 milioni di euro per il secondo semestre dell’anno in corso, relativo ai compensi per lavoro straordinario delle forze di polizia e delle forze armate.

A più di 11 anni dal suo avvio, appare però necessario procedere ad una rivisitazione del modello operativo di riferimento che tenga conto dell'evoluzione del contesto generale della sicurezza e delle peculiarità e specificità dello Strumento militare.

Al riguardo, tutte le iniziative fino ad oggi intraprese per migliorare l'assetto organizzativo e del personale appaiono condivisibili e se ne auspica il loro convinto proseguimento.

In particolare, la razionalizzazione della struttura organizzativa, l'ottimizzazione dello strumento attraverso l'adozione di una postura dinamica<sup>40</sup>, la riconfigurazione dell'equipaggiamento e l'introduzione di un più razionale sistema di turnazione rappresentano misure concrete volte a garantire maggiore efficienza e qualità professionale al servizio reso dalle nostre Forze armate, in linea con la specificità dei compiti assegnati al relativo personale.

In alcune situazioni, potrebbe anche ipotizzarsi un raccordo più stretto tra le forze armate impiegate nell'operazione e le istituzioni locali. E' noto infatti che i prefetti – nell'assumere le determinazioni sull'impiego – tengono presenti le esigenze segnalate dai sindaci delle realtà urbane più dense. Non pare inopportuno immaginare – allora – anche forme di coordinamento tra i corpi militari impiegati nell'operazione e le polizie locali.

Condivisibile appare la proposta volta a migliorare l'attuale trattamento economico del personale militare e l'auspicio che vengano individuate le risorse<sup>41</sup> necessarie affinché le iniziative in via di definizione possano trovare piena attuazione nell'interesse del personale e dello strumento militare.

A fronte di queste iniziative appare, comunque, necessario avviare quanto prima, di concerto con gli altri ministri interessati, una riflessione più generale sull'attuale

---

<sup>40</sup> Su questo tema e con specifico riferimento al dispositivo nella "Terra dei fuochi" il Sottosegretario di Stato per la difesa, on. Tofalo, ha fatto presente alla Commissione che "quando abbiamo aumentato, quindi previsto più posti fissi (la vigilanza allo STIR), sono cresciuti i roghi e le attività malevoli in quel sito, perché, avendo la postazione fissa, anche se ne mettiamo in numero maggiore, i posti sono quelli, chi è malintenzionato conosce i posti e va altrove. Invece anche riducendo i posti, quindi anche le risorse, ma rendendoli dinamici, abbiamo riscontrato un netto calo dei roghi e delle attività illecite. Questo è un buon esempio di dove, applicando la dinamicità della terra dei fuochi e non l'intervento statico, si sono avuti risultati migliori" (cfr. seduta della Commissione difesa del 23 ottobre scorso).

<sup>41</sup> Al riguardo, il Sottosegretario Tofalo, nell'esprimere apprezzamento per lo stanziamento di 4,6 milioni di euro di cui al richiamato decreto legge n. 104 del 2019 ha fatto presente che "si tratta di un passo fortemente voluto dall'esecutivo che, nel recepire le aspettative del personale, riduce l'impatto dell'eccessivo accumulo di ore sulla pianificazione operativa dei reparti, a tutto vantaggio dell'addestramento e, conseguentemente, della possibilità per i nostri militari di disimpegnare al meglio i compiti primari di istituto. Siamo tutti consapevoli della necessità, ribadita *in primis* dal Ministro della difesa e manifestata in più occasioni anche in questa sede, di ulteriori sforzi per recepire risorse aggiuntive. Questo è l'obiettivo al quale si dovrà tendere, come lo stesso ministro ha dichiarato nel corso dell'iter parlamentare di definizione dei provvedimenti. In questa direzione peraltro va l'impegno, espresso dal Consiglio dei ministri, per adottare a breve ogni utile iniziativa che consenta di individuare risorse idonee e ulteriori finanziamenti" (cfr. seduta della Commissione difesa cit.).

impegno della Difesa nel dispositivo “Strade sicure”, anche ai fini di una sua riqualificazione<sup>42</sup>.

Né può restare inascoltata la preoccupazione espressa dai vertici militari in merito al fatto che l’ulteriore prolungamento di un impegno di queste dimensioni attenuerebbe le capacità di svolgimento delle altre missioni assegnate delle forze armate; ed altrettanto meritevole di riflessione è l’ulteriore timore in merito all’impossibilità del personale militare di addestrarsi nelle peculiari attività e specialità dell’arma di appartenenza, indispensabili per garantire l’operatività dello strumento nel suo complesso.

A tal proposito giova ricordare che i numerosi attestati di stima riscossi dai nostri militari nei diversi contesti operativi in cui sono chiamati ad operare, in Patria e all’estero, poggiano anche sulla professionalità costruita e modellata attraverso un ciclo di formazione e addestramento costante, continuo, efficace e soprattutto coerente con i diversi compiti assegnati.

Con particolare riferimento, ad esempio, alla formazione prevista in occasione della partecipazione all’operazione, la Commissione, nel far visita al 185° reggimento Folgore a Foligno<sup>43</sup>, ha potuto prendere atto dei diversi fronti formativi, i quali spaziano da formule di lezione frontale (nelle quali sono insegnati i concetti di base sulle minacce diffuse in ambiente urbano e presentati *case studies*) a esercitazioni di vario genere, all’addestramento al corpo a corpo e al primo soccorso medico.

Dalla visita sono emersi dati di significativa capacità del comando del reggimento di gestire procedure complesse dal lato, sia della messa in azione dell’operazione nelle zone dell’Umbria e della Marche (con in connessi rapporti con le autorità di pubblica sicurezza), sia del ciclo di formazione; ma è rimasto evidente altresì come il personale militare impiegato trovi nell’operazione motivo di dedizione e di orgoglio per un momento di concreto contributo al contrasto della criminalità e dei pericoli per l’ordine pubblico.

E’ stato più volte ribadito - infatti - anche in questa occasione, come la presenza militare porti un maggiore controllo del territorio da parte dello Stato e contribuisca a rinsaldare la legittimazione delle Forze armate presso le comunità locali e l’opinione pubblica.

---

<sup>42</sup> Al riguardo, il ministro della Difesa, Lorenzo Guerini, intervenendo in audizione sulle linee programmatiche il 30 ottobre 2019, ha affermato: “Prima di passare al processo di ammodernamento della Difesa, vorrei concludere questa parte – incentrata sulla proiezione internazionale dello strumento militare – riservando un’ultima considerazione all’impegno delle Forze armate sul territorio nazionale. Mi riferisco all’operazione «Strade sicure» che – come i miei onorevoli colleghi sanno – è in corso dal 2008 e vede attualmente impiegati circa 7.000 uomini e donne. Si tratta di un’operazione che ha fornito un contributo significativo alla realizzazione di un ambiente più sicuro, oltre ad avvicinare le Forze armate ai cittadini e a incrementare ulteriormente il prestigio. Ma si tratta anche di un impegno gravoso, le cui dimensioni, in termini di personale impiegato, superano attualmente anche i nostri impegni all’estero. Tenuto conto dei recenti provvedimenti adottati che considerando di intervenire, incrementandole, sulle dotazioni organiche complessive delle Forze di polizia, ritengo che i tempi siano maturi per avviare, di concerto con gli altri ministri interessati ed effettuando un’attenta valutazione del quadro di sicurezza interno, una riflessione su «Strade sicure», volta alla sua riqualificazione. In ogni caso, sulla scorta delle esperienze maturate, continueremo sia ad assicurare lo straordinario impegno delle nostre Forze armate, in concorso alle altre amministrazioni dello Stato, nella gestione delle crisi e delle emergenze”.

<sup>43</sup> Sede sia di addestramento, sia di accuartieramento di militari impegnati nell’operazione “Strade sicure”. La missione si è svolta il 5 novembre 2019.

Conclusivamente, nel ritenere che il dispositivo in esame rappresenti un elemento di primaria importanza nel mantenimento della sicurezza nazionale, nel contrasto alla criminalità organizzata e al terrorismo e nel ripristino della legalità, l'obiettivo da raggiungere nel breve periodo è quello di individuare la "capacità attualmente esprimibile" dalla nostra Difesa nell'operazione "Strade sicure", mediante il bilanciamento dei diversi compiti assegnati alla relativa funzione<sup>44</sup>.

Anche in conseguenza di una revisione del sistema di reclutamento delle carriere iniziali, si potrebbe ipotizzare un dispositivo di dimensioni eventualmente anche più contenute rispetto a quelle attualmente previste, ma capace di esprimere un'operatività più qualificata, grazie all'impiego di personale militare ben addestrato, motivato e adeguatamente retribuito.

Da questo punto di vista si può immaginare anche un uso più massiccio di assetti a vocazione duale ad alto contenuto tecnologico, che, se forse inopportuni in aree urbane ad alta densità abitativa, viceversa, potrebbero essere efficaci in realtà diverse, quali, ad esempio, quelle rurali come la "terra dei fuochi" in Campania, o l'Aspromonte in Calabria, o, ancora, sulle linee di costa per l'ausilio al contrasto dell'immigrazione clandestina.

## Parte IV

### L'operazione "Strade sicure" nell'emergenza COVID-19

#### 1. *Lo scoppio della pandemia*

Successivamente al primo deposito della proposta di documento conclusivo di questa indagine conoscitiva, è stata resa nota a livello internazionale la diffusione di un nuovo corona-virus causa della pandemia da Covid-19.

Si è trattato di un evento dalla portata catastrofica, sul piano sia sanitario ed epidemiologico, sia economico sia ancora sociale. In Italia si sono registrati, ad oggi, più di 240 mila contagi e circa 35 mila morti.

Tutto ciò ha posto Parlamento e Governo di fronte a uno scenario terribile e inedito, che ha imposto di chiamare tutte le forze italiane – istituzionali, amministrative, dei corpi

---

<sup>44</sup> Al riguardo, il Sottosegretario Tofalo ha osservato che "Serve a questo punto riflettere sulla necessità di riprogettare con un ampio approccio interdicasteriale la minaccia alla quale siamo soggetti per poter ricalibrare il dispositivo di "Strade sicure" in maniera aderente, efficace e virtuosa in termini numerici, logistico-infrastrutturali e amministrativi, senza pregiudizi per l'assolvimento dei compiti primari dello strumento militare in misura tale da tutelare appieno il personale delle forze armate, ponendolo in condizioni di operare al meglio. In questo modo l'elemento umano, fattore chiave (lo è sempre) nel successo di ogni operazione, potrà essere gratificato nel senso più ampio del termine rendendo il successo di "Strade sicure" realmente completo (cfr. seduta della Commissione difesa del 23 ottobre 2019, cit.).

sociali intermedi, economiche e i singoli cittadini – allo sforzo di contrasto della diffusione e di cura del virus.

A tal fine, anche le Forze armate del nostro Paese sono state chiamate a partecipare a questo impegno, garantendo la sicurezza interna e contribuendo a fronteggiare gli aspetti critici emersi a causa del virus. Ciò – del resto – è conforme all’ordinamento, poiché la quarta missione assegnata alle Forze armate contempla la possibilità di intervento per pubblica calamità e casi di straordinaria necessità e urgenza.

I terreni su cui questo compito è stato espletato sono stati (e sono) plurimi, laddove l’operazione “Strade sicure” si trovava a essere impiegata con altri compiti.

## 2. *L’integrazione istruttoria*

La normativa emergenziale degli ultimi mesi e la sua concreta applicazione hanno – dunque - rivelato un considerevole cambio di panorama dell’oggetto indagato, sotto il profilo sia funzionale sia delle modalità operative e dei rischi che i soldati si trovano ad affrontare.

Sia in alcuni decreti del Presidente del Consiglio dei ministri sia – successivamente - nel decreto legge n. 18 del 2020, come convertito (nella legge n. 27 del 2020), è indicato infatti il coinvolgimento dei militari impiegati nell’operazione “Strade sicure” nelle operazioni di controllo del territorio finalizzate al rispetto delle misure di contrasto del contagio da COVID-19.

Più precisamente, il coinvolgimento delle Forze armate ha comportato una dilatazione nella missione stessa dell’operazione *Strade sicure*, la cui funzione di presidio territoriale è stata allargata anche al controllo dei movimenti dei cittadini per il rispetto delle misure di distanziamento fisico imposte dalla profilassi sanitaria.

Nel menzionato decreto-legge n. 18 del 2020 (il c.d. *Cura Italia*) vi sono disposizioni importanti a questo riguardo: in particolare, gli artt. 74 e 74-ter stabiliscono un ampliamento di 253 unità per consentire lo svolgimento da parte delle Forze armate dei maggiori compiti connessi al contenimento della diffusione del COVID-19. Pur nella non perfetta formulazione del testo, l’ampliamento era da considerarsi disposto per 90 giorni dalla data di effettivo impiego dei militari (termine portato comunque al 31 luglio 2020 dal successivo decreto-legge n. 34 – c.d. *Rilancio*). L’articolo 22 di tale decreto-legge ha ulteriormente aumentato il contingente militare per *Strade sicure* di 500 unità.

La Commissione ha pertanto ritenuto opportuno aggiornare<sup>45</sup> il patrimonio di conoscenze ed esperienze acquisito.

In particolare, è stata svolta una nuova audizione dei comandanti militari territoriali maggiormente coinvolti, vale a dire il gen. Castellano del Comando delle forze operative

---

<sup>45</sup> Una riapertura dei termini dell’indagine conoscitiva è stata chiesta al Presidente della Camera in data 6 maggio 2020, a seguito della riunione dell’Ufficio di presidenza integrato del 30 aprile 2020. L’intesa alla riapertura, fino al 31 luglio 2020, è stata accordata dal Presidente Fico l’8 maggio 2020.

del Sud, che ha sede a Napoli; il gen. Perretti del comando del Nord (che ha sede a Padova ed è responsabile per tutto il Nord-Est).

In ragione del particolare apporto fornito, è stato ascoltato anche il gen. Berto, anch'egli dislocato con il suo comando Truppe Alpine nel Trentino-Alto Adige e nel Nord-Ovest (con sede a Bolzano).

### 3. Segue: le audizioni svolte

Le audizioni si sono svolte il 22 e il 23 luglio 2020 e gli ufficiali superiori hanno dischiuso uno spaccato di attività molto significativo.

La curvatura che “Strade sicure” ha assunto durante la pandemia, infatti, ha imposto due notevoli adeguamenti, uno all'interno delle Forze armate e uno nella loro proiezione esterna.

Sotto il primo profilo, è stato considerevole lo sforzo di adeguamento alle norme sanitarie imposte dal carattere eccezionale della situazione. Dotare le donne e gli uomini delle Forze armate di dispositivi di protezione individuale, riorganizzare le procedure giornaliere per rispettare distanze fisiche ed esigenze di sanificazione, adottare – ove previsto e possibile – protocolli di lavoro a distanza, formare il personale al rispetto del distanziamento fisico (per sé e per gli altri): sono stati tutti passaggi onerosi per la struttura nel suo complesso, che hanno richiesto tempo e impegno fisico e intellettuale da parte di tutti.

Sotto il secondo profilo, si è avuto un aumento immediato del volume di attività, poiché le prefetture hanno richiesto ai comandi territoriali di contribuire ai capisaldi di presidio del territorio.

Per esempio, il COMFOP Nord – al 16 luglio 2020 - ha svolto circa 33 mila controlli e denunciato 290 persone all'autorità giudiziaria per la violazione delle disposizioni sulla profilassi sanitaria anti-coronavirus<sup>46</sup>. Esso ha anche effettuato la cinturazione della zona rossa di Vò Euganeo (PD).

Il comando Truppe Alpine – a sua volta – forte di 1771 uomini ha effettuato (più o meno nello stesso periodo) circa 105 mila controlli su persone e 40 mila su mezzi e ha effettuato la cinturazione di Codogno (PV). Il gen. Berto ha chiarito che le Truppe Alpine sarebbero state pronte a cinturare anche altre zone rosse eventualmente individuate in Lombardia; e ha illustrato anche il dettaglio dell'operazione *FIDELIUM*

---

<sup>46</sup> Nel corso dell'audizione (e a domanda del deputato Roberto Rossini), il gen. Perretti ha precisato che le pattuglie dei militari impiegati certamente si giovano del *termoscanner*, quale strumento idoneo a verificare lo stato di salute del soggetto sottoposto a controllo e a valutare il livello di esposizione al pericolo.

nota al grande pubblico, anche fuori Italia, poiché inerente al trasporto – purtroppo – dei feretri da Bergamo ad altre città: v. la lastrina a fondo pagina<sup>47</sup>).

Quanto al COMFOP Sud – la cui area di competenza è la più vasta (poiché comprende tutto il Centro-sud più le isole) ed è il bacino più cospicuo con circa 23.900 uomini – esso ha sviluppato il proprio contributo a “Strade sicure” su quattro linee operative.

Sulla prima, il comando si è preoccupato di mantenere in funzione ed efficienza la propria capacità, adeguandosi – come accennato – alle norme sanitarie di prevenzione e cura dalla pandemia, anche con il ricorso allo *smartworking*, laddove possibile.

Sulla seconda, esso ha seguito nel perseguire gli obiettivi di supporto alle forze di polizia per il contrasto della criminalità organizzata e di vigilanza dei siti sensibili, anche incrementando di 4 unità le piazze provinciali del proprio presidio (Salerno, Barletta, Cosenza ed Enna). Nei comuni dichiarati zone rosse, gli uomini COMFOP Sud hanno svolto identificazioni di 17 mila persone, effettuando altresì attività prodromiche a 40 arresti e sporgendo 700 denunce. Una particolare attenzione è da sempre rivolta alla c.d. Terra dei Fuochi (qui 3000 controlli e sopralluoghi su 460 siti di sversamento e per 100 roghi).

La terza linea operativa è consistita nel supporto sanitario, mediante l’impiego di 50 tra militari medici e sottufficiali infermieri, attivando ospedali da campo e a sostegno di nosocomi e RSA nelle regioni Sicilia, Sardegna e Molise; mentre la quarta nel c.d. concorso operativo (analogo ad alcune attività illustrate dal gen. Berto per le Truppe alpine), vale a dire nella collaborazione diretta alle altre iniziative pubbliche di sanità pubblica, di soccorso sociale e di protezione civile.

Operazione FIDELIUM (trasporto feretri)							
Unità Impiegata	Località destinazione	BARE TRASPORTATE	TOTALE MEZZI IMPIEGATI	NUMERO MISSIONI	data inizio	data fine	durata (gg)
2° rgt g. gua.	BOLOGNA	45	9	2	18-mar	24-apr	37
	CERVIGNANO DEL FRIULI	30	5	1			
	FERRARA	45	10	2			
	GEMONA DEL FRIULI	36	8	2			
	PADOVA	25	5	1			
	SPINEA	10	2	1			
	VICENZA	10	2	1			
<b>2° rgt g. gua. Totale</b>		<b>201</b>	<b>41</b>	<b>10</b>			
3° rgt sost. AVES	TRECCATE (NO)	5	1	1	957	207	43
<b>3° rgt sost. AVES Totale</b>		<b>5</b>	<b>1</b>	<b>1</b>			
8° rgt g. gua	PADOVA	65	17	3			
	VERONA	10	2	1			
	VICENZA	15	4	2			
<b>8° rgt g. gua Totale</b>		<b>90</b>	<b>23</b>	<b>6</b>			
RESTAL	BOLOGNA	34	6	1			
	CINISELLO BALSAMO	20	5	1			
	COPPARO (FE)	71	16	3			
	FERRARA	75	16	3			
	FIRENZE	148	34	5			
	MODENA	31	4	1			
	NOVARA	49	11	2			
		VICENZA	10	3	1		
	<b>RESTAL Totale</b>		<b>438</b>	<b>95</b>	<b>17</b>		
	Rgt Log PDF	CERVIGNANO DEL FRIULI	30	7	1		
<b>Rgt Log PDF Totale</b>		<b>30</b>	<b>7</b>	<b>1</b>			
Rgt. Log. TAURINENSE	GEMONA DEL FRIULI	34	4	1			
	NOVARA	82	17	3			
	PADOVA	25	6	1			
	SERRAVALLE SCRIVIA	47	12	2			
	TRECCATE (NO)	5	1	1			
<b>Rgt. Log. TAURINENSE Totale</b>		<b>193</b>	<b>40</b>	<b>8</b>			
<b>Totale complessivo</b>		<b>957</b>	<b>207</b>	<b>43</b>			

Da quest'ultimo punto di vista, il gen. Castellano ha posto l'enfasi sull'esigenza (cui il suo comando si è sforzato di rispondere) di rendere la reazione dello Stato alla crisi economica e sociale (derivante da quella sanitaria) la più rapida ed efficace possibile. Il vuoto dei poteri pubblici su questo terreno, infatti, è immediatamente compensato dalle mafie, il cui obiettivo da sempre è stato quello di proporsi come sostituto più autorevole e meno burocratico delle autorità legittime.

Comune a tutti e tre i comandi è stata la sottolineatura dell'uso dei droni RAVEN, che costituiscono una tecnologia molto utile per lo svolgimento dei compiti di controllo territoriale; e la progressiva conversione da unità di controllo statico alla modalità dinamica, specialmente con il pattugliamento motorizzato. La metodologia dinamica ha indubbiamente consentito di accrescere il numero di controlli effettuati e di persone fermate.

Quanto alla situazione del personale militare impegnato, i comandanti hanno sottolineato come il decreto legge n. 18 del 2020 abbia compiuto un passo avanti nell'elevare da 21 a 40 il monte ore di straordinario compensato per i militari in servizio. L'elevazione a 70 ore resta, tuttavia, l'obiettivo ottimale che essi hanno auspicato possa essere presto raggiunto, onde non perpetuare la differenza con le forze di polizia impegnate nello stesso lavoro.

#### **4. Osservazioni finali**

In definitiva, quest'ultimo scorcio dell'indagine conoscitiva ha confermato le conclusioni cui la Commissione era pervenuta ma ha, in certa misura, consentito di dilatarne i confini.

L'operazione "Strade sicure" ha costituito un dispositivo molto importante negli ultimi 12 anni per ottenere un rafforzato controllo del territorio e un avvicinamento delle Forze armate ai cittadini. Gli sviluppi di questi ultimissimi mesi hanno ulteriormente accentuato questi aspetti.

Le autorità di pubblica sicurezza si sono rivolte in modo massiccio alle Forze armate e vi hanno rinvenuto una risposta professionale, dedita ed efficace.

A loro volta le Forze armate si sono confrontate con una realtà difficile e inedita poiché – come pure è stato sottolineato – costituita da una "minaccia invisibile". Esse hanno così avuto modo di calarsi ulteriormente nel vivo corpo sociale del Paese, diventando sovente un punto di riferimento per la cittadinanza nelle varie fasi che contraddistinguono l'emergenza. Sicché i nostri militari hanno avuto occasione, probabilmente in modo più marcato che in passato, di accrescere le loro capacità ed esperienza operative, affrontando una complessità che la sola attività ordinaria non comporta.

In conclusione, anche nel periodo di crisi epidemiologica da Covid-19, la condotta dell'Operazione Strade Sicure ha dimostrato carattere di flessibilità tale da conseguire la rimodulazione del dispositivo nazionale per meglio rispondere alle nuove esigenze

derivanti dalla crisi in atto, grazie anche al rapido ed efficace coordinamento con gli altri assetti operativi-istituzionali impegnati nel contrasto alla epidemia.

*(Segue Appendice)*

## APPENDICE

### Le esperienze di Roma, Napoli, Caserta e Palermo

#### *Roma*

Nella seduta del 15 ottobre 2018, il prefetto Gerarda Pantalone ha fornito alla Commissione un quadro dell'esperienza della Capitale durante gli 11 anni di attività dell'operazione "Strade sicure", sottolineando come i risultati siano da considerarsi indubbiamente positivi e auspicando che si possa continuare a portare avanti il modello sinergico tra le Forze di Polizia e le Forze armate che ha sinora raggiunto ottimi risultati in termini di potenziamento dell'azione volta a rafforzare le condizioni di sicurezza e vivibilità.

In particolare, il prefetto ha ricordato che l'inizio delle attività di "Strade sicure" su Roma fu stabilita dal decreto interministeriale del 29 luglio 2008, che assegnò alla Capitale 1.052 unità, di cui 195 per il concorso nei servizi di pattugliamento. Tale servizio veniva espletato tramite un modulo base congiunto, costituito da uno o due appartenenti alle Forze di Polizia e da una pattuglia di due appartenenti alle Forze armate, appiedati. Nella primissima fase, il progetto di attuazione ha consentito di disporre servizi di vigilanza fissa a 19 obiettivi di natura diplomatica, 7 nodi di scambio. Inoltre, è stato possibile integrare la vigilanza al CIE di Ponte Galeria. Tali presidi hanno permesso il recupero di 330 elementi delle Forze di Polizia. Una volta acquisita la completa disponibilità del contingente delle Forze armate si realizzò la piena operatività della pianificazione, in forza della quale si poté disporre anche l'impiego di 50 militari per la sorveglianza, congiuntamente con agenti del Corpo forestale dello Stato, presso la Pineta di Castelfusano. Tale servizio, cessato nel 2010, è stato poi ripristinato nel 2017 all'esito dei numerosi incendi appiccati in quella estate dai piromani che distrussero circa un quarto dell'estensione di quell'area verde, ed ancora quest'anno è stato inserito nella pianificazione antincendio predisposta dalla Prefettura all'inizio della stagione estiva.

La dottoressa Pantalone ha poi riferito come fin dall'inizio è stata posta particolare attenzione alle esigenze di razionalizzazione degli equipaggiamenti individuali, prevenendo la possibilità di dotare i militari di "Strade sicure" dell'arma corta (pistola) in sostituzione dell'arma lunga (fucile mitragliatore), ritenuta ingombrante e vistosa.

Tale esigenza è stata richiamata anche in seguito, suggerendo che i militari addetti ai servizi di vigilanza presso zone di interesse monumentale e del centro storico, oggetto di transito di un gran numero di cittadini e turisti, venissero in via generale forniti di arma corta, al fine di ridurre l'impatto visivo.

All'esito della riflessione, il prefetto ha formulato una specifica richiesta al Capo di Stato Maggiore dell'Esercito, il quale, con nota del 27 maggio 2011, aderendo alla sollecitazione, si è espresso in favore della proposta.

La questione è stata riproposta nel settembre scorso, questa volta su istanza dell'attuale Comandante del Raggruppamento Lazio-Abruzzo che, al fine di evitare frequenti inconvenienti registrati dal personale, correlati all'ingombro ed alla scarsa maneggevolezza dell'arma lunga, ha rappresentato l'esigenza di una revisione delle consegne per i militari impiegati nel controllo di aree particolarmente affollate o caratterizzate da spazi ristretti (nodi di scambio, fermate metro, stazioni ferroviarie), finalizzata alla previsione dell'utilizzo di arma corta.

### *Il Giubileo della Misericordia*

Uno dei momenti più significativi dell'esperienza romana di “Strade Sicure” è stato quello del Giubileo Straordinario della Misericordia (8 dicembre 2015 - 30 novembre 2016) indetto da Papa Francesco.

In quel momento, il contingente militare nella città di Roma risultava pari a 1.149 unità operative. Nella riunione di Coordinamento delle Forze di Polizia, tenutasi l'8 aprile 2015, venivano confermati i criteri di impiego in vigore, essendosi reputata prevalente l'esigenza della dislocazione delle aliquote militari a presidio di quei siti ove si riteneva potesse proiettarsi la minaccia (stazioni ferroviarie, metropolitane, aree di maggior afflusso o concentrazione di persone); successivamente, il 30 luglio 2015, con decreto del Ministro dell'Interno, adottato di concerto con il Ministro della Difesa, veniva confermata l'entità numerica del contingente, fino al 31 dicembre 2015.

A seguito degli attentati avvenuti a Parigi il 13 novembre 2015 ed in previsione dell'avvio dell'anno giubilare, è stata disposta un'assegnazione straordinaria di ulteriori 700 militari, con successiva stabilizzazione dell'incremento, a decorrere dal 16 novembre e fino al 30 giugno 2016, di un contingente complessivo pari a 2.296 unità, di cui 1.296 per i servizi di vigilanza ordinari, e 1.000 per le specifiche esigenze connesse all'evento del Giubileo.

Tale incremento ha consentito il potenziamento, a decorrere dal 15 novembre 2015, di una serie di misure di sicurezza e vigilanza, anche in forma dinamica, presso le Basiliche papali e presso le infrastrutture, quali gli aeroporti di Fiumicino e di Ciampino, i nodi di scambio e le linee della metropolitana capitolina. L'incremento della dotazione ha determinato una riconfigurazione in senso binario del contingente dedicato a Roma, articolato in due gruppi denominati, rispettivamente, *Task Force* Strade Sicure, di 1.332 unità, e *Task Force* Giubileo, di 1.000 unità. All'apertura della Porta Santa, il presidio dei militari si dispiegava su un totale di 199 obiettivi: 104 assegnati alla *Task Force* Strade Sicure e 95 assegnati alla *Task Force* Giubileo.

A seguito di ulteriore revisione prevista dalla legge di stabilità 2016, la composizione del contingente destinato ai servizi di vigilanza ordinari è stata ridotta, per il periodo 1 gennaio - 31 dicembre 2016, a 1.271 unità (di cui 147 di comando e controllo), ferme restando le 1.000 unità per il soddisfacimento delle esigenze del Giubileo Straordinario. Alla metà di febbraio 2016, per contingenti necessità insorte nelle province di Bari e Taranto, il Ministero dell'Interno ha disposto un'ulteriore

riduzione di circa 200 unità di militari. Tuttavia, dal successivo mese di maggio il Dipartimento della Polizia di Stato ha provveduto ad incrementare l'aliquota per i servizi di vigilanza ordinari elevandola a 1.310 unità attraverso l'assegnazione di 250 militari aggiuntivi da impiegarsi, però, esclusivamente nella sorveglianza di obiettivi predefiniti (stazioni ferroviarie, aeroporto di Fiumicino, stazione marittima, snodi delle linee metro e *terminal* per gli autobus). Con il determinarsi delle esigenze legate al sisma che ha colpito l'Italia Centrale, agli inizi del mese di settembre 2016, l'aliquota disponibile è stata di nuovo ridotta a 1.175 unità, e a 1.070 dal 31 ottobre seguente. Con la chiusura del Giubileo (20 novembre 2016), nonché per far fronte a esigenze emergenti in altre Province, il contingente destinato alla città di Roma per il periodo 1 gennaio – 31 dicembre 2017 è stato fissato in complessive 2.000 unità.

#### *La situazione attuale*

Dal 2008 ad oggi sulla piazza di Roma hanno ruotato, in tempi diversi, la Brigata Meccanizzata Granatieri di Sardegna, la Brigata Meccanizzata Sassari e la Brigata Alpina Julia.

Attualmente è impegnata la Brigata Alpina Julia che ha avvicendato, dallo scorso 20 giugno, la Brigata Meccanizzata Sassari.

A seguito dell'ultima revisione operata con Decreto del Ministro dell'Interno del 29 luglio 2019, adottato di concerto con il Ministro della Difesa, alla città di Roma sono assegnate 1.973 unità complessive (di cui 218 di comando e controllo). In concreto, tuttavia, la forza organica realmente fornita dall'Esercito per la piazza di Roma è pari a 1.912 unità, di cui 1.411 direttamente assegnate alle attività di vigilanza, 326 impiegate in attività di comando e supporto e 157 in compiti amministrativi. Attualmente l'espletamento del dispositivo assicurato dal contingente militare vede coinvolti 165 siti, tra cui 66 obiettivi diplomatici, 47 obiettivi infrastrutturali, 19 siti monumentali e 15 obiettivi religiosi.

La dottoressa Pantalone ha fatto, altresì, presente che il protrarsi nel tempo dell'operazione e la continua oscillazione numerica del contingente, sono presumibilmente “presupposti fattuali di una specifica riflessione, promossa dai vertici militari, per rimodulare, almeno in parte, l'impiego del personale, trasformando le postazioni di sorveglianza fissa in servizi con modalità dinamica”.

In relazione a tale tema la dottoressa Pantalone ha fatto, infine, presente che la natura stessa di molte strutture sensibili in Roma, richiede necessariamente un modello di vigilanza fissa che appare maggiormente adeguato a garantire quella stabilità nel presidio all'obiettivo, necessaria a sterilizzare il più possibile il rischio di intrusioni e/o attacchi.

Sulla scorta di tali valutazioni, è stato possibile accogliere favorevolmente solo la proposta concernente la rimodulazione mediante moduli misti statici/dinamici per la vigilanza a 5 specifici obiettivi.

### ***Napoli***

Carmela Pagano, prefetto di Napoli, ha sottolineato che da qualche anno il dispositivo è impiegato anche con riguardo al contrasto del fenomeno dei roghi di rifiuti nella “Terra dei fuochi”, tipico delle province di Napoli e Caserta.

I militari impiegati nell’operazione sono 200 (100 per Caserta e 100 per Napoli) su un territorio che comprende 90 comuni. La dottoressa Pagano ha, altresì, evidenziato che il dispositivo è stato man mano perfezionato con protocolli definiti in sede regionale e attraverso l’istituzione di una cabina di regia che opera presso la Prefettura di Napoli e con il sempre maggiore coinvolgimento delle Polizie Locali.

Nell’ottobre 2018, a Caserta, è stato sottoscritto anche un protocollo di intesa che ha interessato diversi ministeri e che ha ampliato il concetto di “Terra dei fuochi” a tutta la Campania, anche se nelle altre province si riscontrano motivazioni che non sono quelle classiche tradizionalmente riconducibili a quella definizione (ad es. abbandono indiscriminato di rifiuti derivanti sia da uno scarso senso civico, sia da contraffazione, produzione arbitraria di beni che portano necessariamente ad uno smaltimento illegittimo).

È stato poi posto l’accento sulla constatazione che l’attività svolta è risultata di particolare soddisfazione anche per i militari, che hanno mostrato una crescente soddisfazione per i risultati derivati dall’operazione. Peraltro, dopo l’introduzione del dispositivo, il fenomeno dei roghi di rifiuti si è fermato e, nonostante ci sia stato un momento di difficoltà determinato dal del blocco del termovalorizzatore di Acerra, non si sono registrati ulteriori episodi.

Con specifico riguardo alla città di Napoli, l’impiego del dispositivo di “Strade sicure” di tipo ordinario ha riguardato prevalentemente servizi fissi a specifici obiettivi quali uffici giudiziari, stazioni e aeroporti. Oggetto di presidio fisso è stata anche la parte del lungomare, essendo una zona fortemente pedonale e frequentata da turisti, potenzialmente a rischio.

Anche per quanto riguarda i servizi svolti a Napoli, negli ultimi anni è stato più volte sollecitato di svolgere l’attività non soltanto in forma fissa, ma anche in forma dinamica e con pattuglie automontate con un minimo di tre elementi per turno.

### ***Caserta***

Nella sua audizione del 16 ottobre, il prefetto di Caserta, dottor Raffaele Ruberto, ha riferito che nella provincia opera un contingente complessivo di 255 militari, impiegati sia nelle operazioni ordinarie di “Strade sicure”, sia per le esigenze del pattugliamento del fenomeno dei roghi di rifiuti nella cosiddetta “Terra dei fuochi”.

Nello specifico, su 255 militari, 125 sono destinati al pattugliamento della “Terra dei fuochi” in ambito casertano; 112 sono assegnati ai servizi di vigilanza siti e obiettivi sensibili; 18 per esigenze di comando, controllo e coordinamento.

Il dottor Ruberto ha sottolineato come le due attività vengano svolte con modalità molto diverse.

Per le attività ordinarie di “Strade sicure”, il personale militare, opera in pattuglie che variano dalle due alle otto unità, a seconda del sito da presidiare e del suo carattere sensibile. Tali attività vengono svolte congiuntamente a personale delle Forze di polizia. Le pattuglie svolgono il servizio a piedi o con i mezzi militari a disposizione; le pattuglie a piedi sono pattuglie di vigilanza dinamica.

Per quanto riguarda, invece, le attività svolte nell’ambito del contrasto del fenomeno dell’abbandono dei rifiuti, la vigilanza è svolta tutta in forma dinamica e il territorio è suddiviso in zone.

Ciascuna zona fa capo al coordinamento di un Commissariato della Polizia di Stato, oppure di una Compagnia carabinieri.

Le nuove modalità di vigilanza – operative da un anno a questa parte – si articolano in tre livelli di intervento: il primo livello prevede il pattugliamento dinamico dei militari; nell’ambito di questo pattugliamento generico si individuano determinati obiettivi (come, ad esempio, aziende agricole o stabilimenti industriali) rispetto ai quali viene attivato il secondo livello di presidio.

In base ad un protocollo recentemente sottoscritto, nel secondo livello di presidio i militari sono accompagnati da pattuglie della polizia della città metropolitana di Napoli o dalle polizie provinciali di Caserta. Il terzo livello di vigilanza viene attivato, invece, in occasione di situazioni particolarmente impegnative e complesse (*action day*), allorché si presume necessario l’ausilio delle Forze di polizia statale, in aggiunta alle ordinarie funzioni di coordinamento e il controllo. Questo sistema, ha sottolineato il Prefetto, ha consentito di conseguire risultati molto significativi.

Da ultimo, il prefetto Ruberto ha ricordato che da alcuni mesi a questa parte il dispositivo si avvale anche del controllo dei droni dell’Esercito, in grado di fotografare e monitorare il territorio anche al fine di meglio indirizzare l’attività di vigilanza.

### **Palermo**

Antonella De Miro, prefetto di Palermo, ha osservato che l’esperienza dell’impiego di militari in Sicilia per lo svolgimento di attività di controllo e vigilanza di obiettivi sensibili, in concorso con le Forze di Polizia, muove dall’operazione “Vespri siciliani”, ampiamente illustrata nella prima parte di questo documento.

L’operazione Strade Sicure è attiva in Sicilia dal 2008. Le aliquote di personale militare sono state progressivamente aumentate.

Ad oggi le unità dedicate a compiti operativi sono 103, mentre altre 17 sono di comando e di controllo.

Le attività di controllo vengono espletate, normalmente, con due militari nella vigilanza fissa e tre o quattro nella vigilanza dinamica. Nei primi anni il personale militare ha operato congiuntamente al personale delle Forze di polizia. In tempi più recenti i militari operano in maniera autonoma, sia pure sempre in stretto collegamento con le sale operative delle Forze di polizia.

Nel corso dell'audizione il prefetto ha più volte ribadito l'importanza del dispositivo "Strade sicure" nel rafforzamento del sistema di sicurezza complessivo. Grazie al contributo del personale militare è stato possibile "recuperare" circa sessantaquattro unità di personale delle Forze dell'ordine da dedicare ad altre importanti attività.

Il prefetto, ha altresì, sottolineato la forza deterrente della presenza di personale militare nelle province siciliane, auspicando, anche per questa considerazione, il prosieguo dell'operazione. Non v'è dubbio, ha osservato la dottoressa De Miro, che la visibilità dei militari contribuisce efficacemente alla percezione di un ambiente sicuro da parte della popolazione che è incline a rivolgersi al personale militare con atteggiamento di fiducia.