



Sindacato Italiano Appartenenti Polizia

SEGRETERIA PROVINCIALE BERGAMO

Prot. nr. 334/2006/SIAP/PROV.

Bergamo, 19/12/2006

OGGETTO: Ufficio Polizia di Frontiera presso l'Aeroporto di Bergamo-Orio al Serio.
Revisione pianta organica ex art. 54 D.P.R. 24 aprile 1982, n. 335.

AL SIGNOR MINISTRO DELL'INTERNO ROMA

e, p.c.

AL SIGNOR CAPO DELLA POLIZIA – DIRETTORE
GENERALE DELLA PUBBLICA SICUREZZA ROMA

AL SIGNOR PREFETTO DI BERGAMO

AL SIGNOR QUESTORE DI BERGAMO

AL SIGNOR DIRIGENTE LA II ZONA
POLIZIA DI FRONTIERA MILANO

AL SIGNOR DIRIGENTE L'UFFICIO
POLIZIA DI FRONTIERA BERGAMO-ORIO AL SERIO

ALLA SEGRETERIA NAZIONALE S.I.A.P. ROMA

La segreteria provinciale di Bergamo chiede al Signor Ministro una consistente integrazione di personale dell'Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Orio al Serio perché l'attuale organico è assolutamente inadeguato.

La trattazione che segue dimostra, sulla scorta di dati oggettivi, che gli aeroporti italiani, a livelli d'attività paragonabili, hanno un organico di gran lunga superiore, in ragione di diverse decine di unità, rispetto a quello assegnato all'Ufficio in parola.

L'analisi effettuata da questa O.S. mette in relazione i due parametri fondamentali: il volume passeggeri e l'organico dell'ufficio. Nel concentrare le proprie osservazioni su quanto oggettivamente misurabile, tiene conto fin dove possibile della specificità di ciascun ufficio.

L'Ufficio Polaria di Orio al Serio conta 71 dipendenti (dirigente compreso) e un impiegato civile. In realtà, da esso dipende gerarchicamente anche il distaccamento cinofilo-antisabotaggio, composto in totale di 10 elementi, ma tenuto conto della particolare specializzazione, che lo destina a mansioni non concentrate sul solo aeroporto di Bergamo, non è conteggiato ai fini della presente analisi.

| Aeroporto | Polaria | Polmare |
|-------------------|------------|------------|
| Alghero | 24 | / |
| Bari * | 45 | 70 |
| Bergamo | 71 | / |
| Bologna | 76 | / |
| Cagliari * | 43 | 33 |
| Catania * | 92 | 35 |
| Firenze | 59 | / |
| Genova * | 60 | 120 |
| Lamezia T. | 49 | / |
| Milano LIN | 157 | / |
| Napoli * | 110 | 110 |
| Olbia ° | 62 | / |
| Palermo * | 70 | 44 |
| Pisa | 63 | / |
| Roma CIA # | 115 | / |
| Torino | 100 | / |
| Treviso | 40 | / |
| Venezia * | 120 | 60 |
| Verona | 75 | / |

Tabella 1. Organico degli Uffici Polaria, Polaria-Polmare, nelle città sede di aeroporti con volume di traffico superiore a 1 milione di passeggeri/anno.

N.B.: esclusi nuclei antisabotaggio, personale civile dell'interno e personale PS aggregato.

** Uffici che impiegano anche personale Polmare in situazioni di necessità.*

° Polaria + Polmare.

Comprese 20 unità distaccate a Roma-Urbe.

Fonte S.I.A.P.

Il secondo parametro è il numero di passeggeri movimentato dagli aeroporti italiani. Il dato complessivo più aggiornato è quello del 2005, anno in cui lo scalo di Bergamo ha generato un traffico commerciale superiore ai 4 milioni di passeggeri (4.352.134).¹ Tale valore lo colloca tra i primi 7 aeroporti in Italia. Il dato rilevato a settembre dell'anno in corso conferma la tendenza di crescita registrata negli ultimi anni e dà una proiezione di traffico per il 2006 superiore ai 5 milioni di passeggeri, facendolo divenire il quinto scalo italiano. Per un confronto omogeneo lo studio ha escluso gli aeroporti di Fiumicino e Malpensa, i due grandi hub internazionali del Paese, perché presentano dimensioni e

¹ Fonte assaeroporti – Associazione Italiana Gestori Aeroporti

caratteristiche non comparabili. Viceversa analizza nel dettaglio il dato di traffico degli scali italiani di medie dimensioni², tra cui si colloca quello di Orio al Serio, in ragione del fatto che le destinazioni internazionali raggiungibili da questi aeroporti possono agevolmente essere considerate simili (principalmente europee o del bacino del mediterraneo). Il passo successivo prevede, tra gli aeroporti con più di un milione di passeggeri l'anno, il calcolo di tre indici: a) la quota percentuale di traffico internazionale sul totale, b) il rapporto tra l'organico della Polizia di Frontiera e i passeggeri totali, c) il rapporto tra il predetto organico e i passeggeri internazionali.

La quota internazionale sul totale dei passeggeri per lo scalo bergamasco è tra le più alte in assoluto (86,9%), ed è inferiore per pochi punti solo agli scali di Ciampino (91,6%) e di Treviso (90,6%). Indicativo il caso di Linate che, pur superando i 9 milioni di passeggeri, ha una porzione di traffico internazionale inferiore di oltre 1,5 milioni di unità a Bergamo, Ciampino e Venezia, che in valore assoluto invece sono circa la metà.

| Aeroporto | Traffico passeggeri per categoria | | | | | Indice % |
|-------------------|-----------------------------------|----------------|----------|----------|-----------|-------------|
| | Nazionali | Internazionali | Transito | Generale | TOTALE | Int.li/Tot. |
| Alghero ° | 632.019 | 441.032 | 5.620 | 1.172 | 1.079.843 | 40,8 |
| Bari * | 1.234.331 | 376.077 | 45.418 | 3.497 | 1.659.323 | 22,7 |
| Bergamo | 542.149 | 3.784.518 | 25.467 | 4.009 | 4.356.143 | 86,9 |
| Bologna | 1.164.326 | 2.456.449 | 70.178 | | 3.690.953 | 66,5 |
| Cagliari * | 2.118.449 | 223.081 | 10.786 | 3.480 | 2.355.796 | 9,5 |
| Catania * | 4.182.881 | 984.484 | 21.773 | 3.559 | 5.192.697 | 19,0 |
| Firenze | 615.712 | 1.077.048 | | 10.543 | 1.703.303 | 63,2 |
| Genova | 645.276 | 355.579 | 3.783 | 8.650 | 1.013.288 | 35,1 |
| Lamezia T. | 925.952 | 229.342 | 6.943 | 884 | 1.163.121 | 19,7 |
| Milano LIN | 6.594.694 | 2.491.305 | 2.608 | | 9.088.607 | 27,4 |
| Napoli * | 2.547.823 | 2.003.538 | 26.930 | 10.404 | 4.588.695 | 43,7 |
| Olbia ° | 1.116.329 | 494.354 | 34.770 | 25.765 | 1.671.218 | 29,6 |
| Palermo * | 3.068.914 | 738.684 | 21.708 | 2.570 | 3.831.876 | 19,3 |
| Pisa | 393.191 | 1.925.135 | 9.774 | 6.743 | 2.334.843 | 82,5 |
| Roma CIA # | 308.543 | 3.880.786 | 3.867 | 41.803 | 4.234.999 | 91,6 |
| Torino | 1.705.492 | 1.412.884 | 20.382 | 10.049 | 3.148.807 | 44,9 |
| Treviso | 113.748 | 1.177.659 | | 8.891 | 1.300.298 | 90,6 |
| Venezia * | 1.751.642 | 4.030.453 | 30.315 | 13.089 | 5.825.499 | 69,2 |
| Verona | 900.186 | 1.707.507 | 35.469 | 6.493 | 2.649.655 | 64,4 |

Tabella 2. Quota percentuale di traffico internazionale sul totale passeggeri negli aeroporti con volume di traffico superiore a 1 milione di passeggeri/anno.

Fonte assaeroporti – Associazione Italiana Gestori Aeroporti.

² In questa trattazione gli aeroporti di medie dimensioni sono stati arbitrariamente definiti quelli con movimento passeggeri superiore ad un milione/anno.

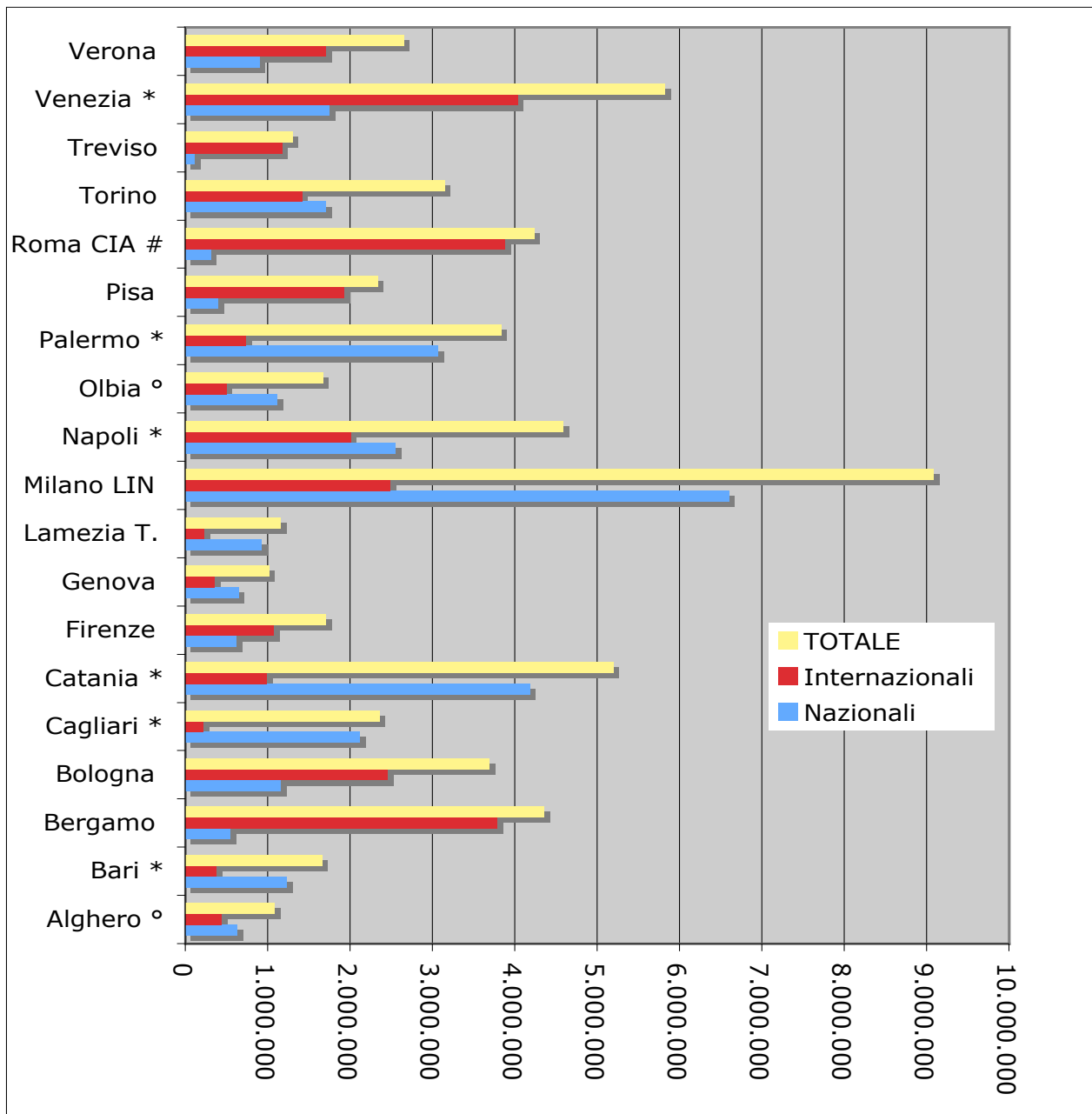


Grafico 1. Passeggeri per aeroporto suddivisi nei due gruppi principali e totale complessivo.

Il rapporto tra l'organico dell'ufficio e il traffico passeggeri nello scalo di Orio al Serio è il peggiore tra gli scali italiani, sia sul totale (un poliziotto ogni 61.354 passeggeri) sia sul traffico passeggeri internazionali (uno ogni 53.303). Occorre notare che sul primo dei due indici si rileva un dato non troppo differente tra i vari aeroporti, tanto è vero che diversi di essi hanno un valore simile, e ad ogni modo quasi tutti superano la soglia di un poliziotto ogni 30.000 passeggeri complessivi. Sul secondo, invece, Orio al Serio è ampiamente distanziato. Sebbene il dato di traffico internazionale di cui alla tabella n. 2, non sia disaggregato per passeggeri Schengen e extra-Schengen, esso rappresenta il dato più importante perché determina in misura fondamentale il carico di lavoro di ogni singolo

ufficio.³ Infatti i peggiori tra gli altri aeroporti considerati hanno tutti un indice che ha un ordine di grandezza nettamente migliore rispetto a Orio al Serio (circa 30.000 passeggeri internazionali per ciascun poliziotto contro 53.000). Questi valori assumono una valenza ancor più significativa se messi in relazione ad un altro dato: la Polizia di Frontiera di Bergamo esegue un numero molto elevato di denunce per falso documentale⁴. Fatto che causa un aggravio aggiuntivo, in termini d'impiego del personale, perché richiede il piantonamento di fermati e/o arrestati⁵ che si concentra soprattutto nei fine settimana, già di per sé meno coperti rispetto ai restanti giorni.

| Aeroporto | Internazionali | Totali |
|-------------------|----------------|--------------|
| Alghero ° | 18376 | 44993 |
| Bari * | 8357 | 36874 |
| Bergamo | 53303 | 61354 |
| Bologna | 32322 | 48565 |
| Cagliari * | 5188 | 54786 |
| Catania * | 10701 | 56442 |
| Firenze | 18255 | 28870 |
| Genova | 5926 | 16888 |
| Lamezia T. | 4680 | 23737 |
| Milano LIN | 15868 | 57889 |
| Napoli * | 18214 | 41715 |
| Olbia ° | 7973 | 26955 |
| Palermo * | 10553 | 54741 |
| Pisa | 30558 | 37061 |
| Roma CIA # | 33746 | 36826 |
| Torino | 14129 | 31488 |
| Treviso | 29441 | 32507 |
| Venezia * | 33587 | 48546 |
| Verona | 22767 | 35329 |

Tabella 3. Rapporto tra passeggeri e organico della Polizia di Frontiera negli aeroporti di medie dimensioni.

Fonte S.I.A.P.

Poiché la qualità del controllo di frontiera è direttamente proporzionale al tempo che ogni operatore ha a disposizione per ciascun passeggero (verifica documentale, intervista di frontiera, interrogazione terminale), è persino banale affermare che i tentativi di passaggio della frontiera con documenti falsi si dirigono dove il controllo stesso è inferiore. Nonostante i lusinghieri dati circa il falso documentale accertato presso lo scalo orobico, non può essere sottaciuto che la condizione ordinaria del controllo di frontiera nel

³ L'altro parametro è la sicurezza aeroportuale. Sebbene anch'esso sia in relazione diretta con il volume passeggeri, non è così facilmente quantificabile e, soprattutto, incide in misura molto inferiore, perché per tale obiettivo concorrono anche in misura sempre più massiccia terzi privati (G.P.G.)

⁴ 178 per il 2005 e 236 per Gennaio-Novembre 2006. (Fonte Polizia di Frontiera Orio al Serio)

⁵ Statistiche attività di frontiera per l'anno 2005: 200 persone denunciate a piede libero, 23 arrestate, 251 respinte. (Fonte Polizia di Frontiera Orio al Serio)

quadrante 19/24 e per tutto il fine settimana e i giorni festivi prevede solo uno o, nell'ipotesi migliore, invero non frequente, due operatori per gli ingressi. Altrettanto accade pure per l'uscita. Il tutto, a fronte del passaggio di migliaia di passeggeri. Analogo deficit di personale si registra sotto il profilo della sicurezza aeroportuale. Mediamente, infatti, si può stimare che il perimetro è vigilato da una pattuglia automontata solo per il 50% dei quadranti, mentre l'interno dell'aerostazione frequentemente non è presidiato o lo è solo con un operatore.

Tra tutti gli aeroporti considerati, solamente Pisa, Treviso e Ciampino,⁶ e in misura minore Bologna, Firenze, Venezia e Verona sono interessati da un analoga proporzione di traffico passeggeri internazionali sul totale (dal 60% al 90%). In questi scali, però, l'indice passeggeri/organico è nettamente più favorevole, ragione per cui il posto di polizia presso l'aeroporto di Bergamo risulta sempre il più sguarnito da qualunque angolazione si decida di affrontare la questione. Né la tipologia del traffico di ciascuno dei predetti aeroporti è tale da giustificare una maggiore copertura di polizia rispetto a quello di Orio al Serio, fatta eccezione per lo scalo capitolino, interessato da un eccezionale movimento di autorità che determina un'accentuazione dei servizi di sicurezza. In realtà, negli aeroporti sopra menzionati, i movimenti degli aeromobili evidenziano proporzioni di traffico più sbilanciato verso destinazioni extra-Schengen negli aeroporti di Bergamo, Ciampino e Treviso, proprio dove già la percentuale di passeggeri internazionali rispetto al totale è molto alta.⁷

| Aeroporto | Extra-Schengen | Schengen |
|-----------------|----------------|----------|
| Bologna | 128 | 516 |
| Ciampino | 330 | 328 |
| Firenze | 96 | 288 |
| Pisa | 94 | 278 |
| Treviso | 54 | 44 |
| Venezia | 296 | 682 |
| Verona | 54 | 190 |
| Bergamo | 318 | 314 |

Tabella 4. Movimenti settimanali aeromobili negli aeroporti con rapporto passeggeri internazionali superiore al 60 % rispetto al totale.

Fonte: S.I.A.P.

I dati della tabella nr. 4 mostrano che Bologna, Firenze, Pisa, Venezia e Verona hanno una prevalenza di destinazioni "comunitarie" (in rapporto che varia da 2 a 1 fino a 4 a 1), viceversa Ciampino, Orio al Serio e Treviso hanno praticamente un rapporto di 1 a 1. Anche questo dato ribadisce la gravità della situazione dell'Ufficio di Orio al Serio.

⁶ L'elemento che caratterizza questi tre scali è l'eccezionale crescita del traffico passeggeri dovuta all'insediamento dei cosiddetti vettori "low-cost", le cui rotte sono quasi esclusivamente internazionali. Ciò determina una proporzione più gravosa tra voli nazionali e internazionali e, tra questi ultimi, tra Extra-Schengen e Schengen, rispetto a tutti gli altri aeroporti italiani. Questo fatto, associato al ritardo con cui avviene l'incremento del personale presso gli Uffici di Polizia di Frontiera, produce un indice passeggeri/organico fortemente negativo.

⁷ Il calcolo SIAP è basato sull'orario invernale 2005/06 pubblicato da ciascun aeroporto: Aeroporto G. Marconi – Bologna, Aeroporto G.B. Pastine – Ciampino, Aeroporto di Firenze, Aeroporto Galileo Galilei – Pisa, Aeroporto di Treviso, Aeroporto Marco Polo – Venezia, Aeroporto Catullo – Verona, Aeroporto Orio al Serio. Il periodo preso in considerazione per il rilevamento è la seconda metà del mese di novembre.

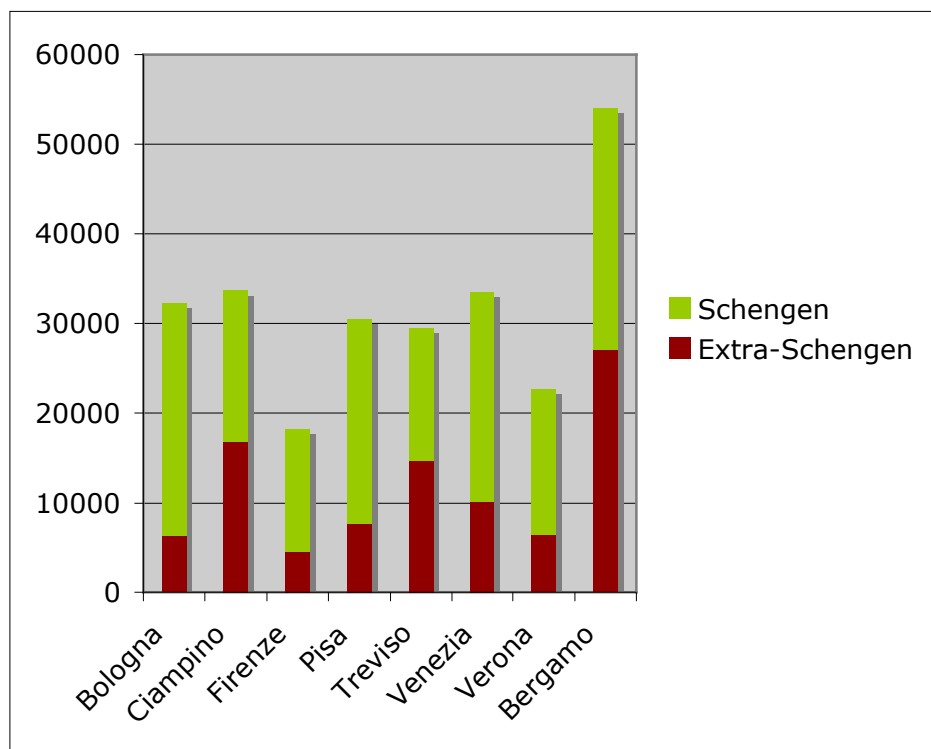
Rispetto agli ultimi dati corre l'obbligo di una nota. Sebbene il dato settimanale dei movimenti aerei sia solo un dato qualitativo, non tiene conto, infatti, del coefficiente di riempimento degli aeromobili, né della capacità di trasporto degli stessi, permette di fare considerazioni piuttosto centrate pur non avendo a disposizione dati quantitativi. Ovvero, consente di "interpretare" il dato quantitativo dei passeggeri internazionali di ciascun aeroporto, stabilendone in modo grezzo la provenienza (o la destinazione): comunitaria o extra-Schengen. Questo è un elemento importante per la valutazione del carico di lavoro che grava su ciascun Ufficio, poiché il controllo di frontiera per i voli extra-Schengen è obbligatorio, viceversa per i voli Schengen è solo a campione.

| Aeroporto | Extra-Schengen | Schengen | Totale Inter.li |
|-----------------|----------------|--------------|-----------------|
| Bologna | 6400 | 25900 | 32300 |
| Ciampino | 16800 | 16800 | 33600 |
| Firenze | 4550 | 13700 | 18250 |
| Pisa | 7700 | 22800 | 30500 |
| Treviso | 16200 | 13200 | 29400 |
| Venezia | 10100 | 23400 | 33500 |
| Verona | 6450 | 16250 | 22700 |
| Bergamo | 26750 | 26750 | 53500 |

Tabella 5. Rapporto tra passeggeri e organico della Polizia di Frontiera negli aeroporti con quota di traffico internazionale superiore al 60%, riveduto e suddiviso secondo il rapporto esistente tra voli Schengen e Extra-Schengen.

*N.B.: Valori arrotondati.
Fonte: S.I.A.P.*

Grafico 2. Rapporto tra passeggeri e organico Polizia di Frontiera riveduto (vedi Tabella 5).



Altro elemento utile alla più corretta valutazione dei numeri di questa analisi riguarda quegli Uffici di Frontiera con doppia competenza: aerea e marittima. Le città di Bari, Cagliari, Catania, Genova, Napoli, Palermo, Venezia, rispetto ad altre realtà, possono in effetti contare su un impiego flessibile del personale di Polaria e Polmare: in base ai picchi d'attività di ciascun Ufficio possono spostarne un'aliquota per gestire al meglio ogni prevedibile incombenza.⁸ Ragione per cui gli indici che riguardano questi ultimi aeroporti, calcolati con la sola forza dei rispettivi Uffici di Frontiera aerea, sono da considerarsi un valore di riferimento per le condizioni peggiori d'esercizio, mentre l'attività ordinaria è svolta con indici migliori.⁹ Diversa considerazione vale per lo scalo sardo di Olbia dove l'Ufficio di Frontiera è unico, ma l'indice risulta estremamente basso (circa 8.000 passeggeri internazionali per poliziotto), tanto che la problematica locale è determinata piuttosto dalla stagionalità del traffico, cui è possibile far fronte con aggregazioni temporanee invece che con assegnazioni permanenti. Un'annotazione altrettanto importante riguarda l'Ufficio di Ciampino, il quale esercita la propria giurisdizione anche sullo scalo di Roma-Urbe con il conseguente dislocamento in quella sede di circa 20 unità. Gli indici della tabella n. 3 sono determinati computando anche questa aliquota distaccata, ma dal punto di vista operativo sono probabilmente da considerarsi più gravosi, poiché il movimento passeggeri internazionali ricade sui rimanenti 95 poliziotti dell'Ufficio medesimo.

Sulla scorta di quanto sin qui esposto, si possono fare due affermazioni: a) la copertura offerta dalla Polizia di Frontiera negli aeroporti con "vocazione" internazionale produce indici mediamente superiori di tre-sei volte rispetto agli altri (30.000 contro 5-10.000); b) tra questi lo scalo bergamasco ha un indice passeggeri extra-Schengen per poliziotto pari quasi al doppio dei secondi in condizioni peggiori rispetto alla media (27.000 contro i 17.000 di Ciampino e i 15.000 di Treviso).

| Anno | Passeggeri | Incremento |
|------------------|-------------------|-------------------|
| 2000 | 1.241.138 | 10,2 |
| 2001 | 1.061.397 | -14,5 |
| 2002 | 1.252.878 | 18,0 |
| 2003 | 2.844.379 | 127,0 |
| 2004 | 3.337.671 | 17,3 |
| 2005 | 4.356.143 | 30,5 |
| 2006* | 5.222.372 | 20,0 |
| 2000/2006 | | 323,5 |

Tabella 6. Incremento del traffico passeggeri presso l'aeroporto di Bergamo-Orio al Serio.

* Stima su dati gennaio-settembre.

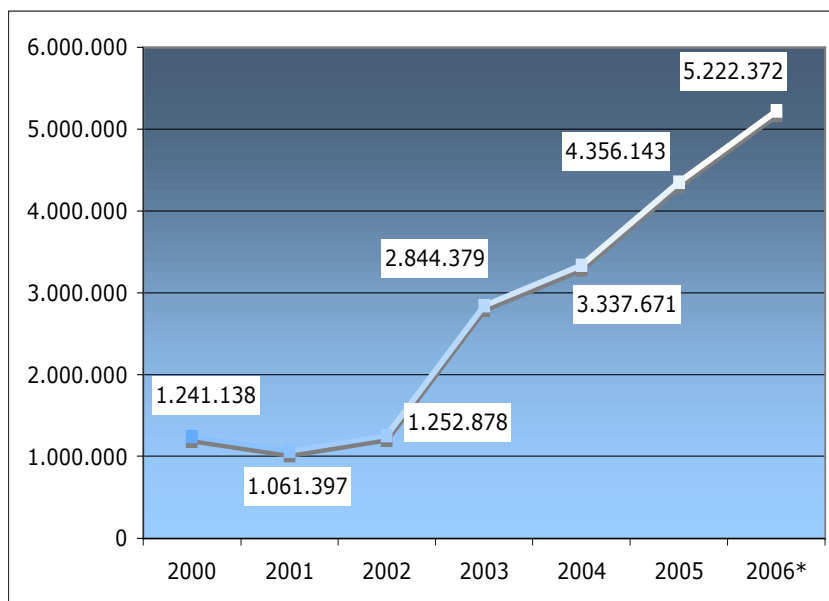
Fonte: assaeroporti.

⁸ Fonte SIAP.

⁹ Il calcolo di un indice riveduto in questo caso non avrebbe alcun senso, né sarebbe facilmente determinabile, proprio per la flessibilità che consente lo spostamento di personale.

Questa analisi non può tener conto delle minime particolarità di ciascun aeroporto, come ad esempio un più o meno ampio dispiegamento di forza nel settore dei servizi di sicurezza, piuttosto che in quello di frontiera, perché attengono a valutazioni non discutibili in questa sede. Nemmeno si è soffermato sulla possibilità più o meno ampia per ciascun Ufficio di disporre di personale civile per le pratiche burocratiche. Altro elemento d'imprecisione è dato dalla statistica relativa ai passeggeri, che non specifica con esattezza ciascuna componente di traffico (schengen, extra-schengen). In questo caso però, le semplificazioni introdotte concentrando lo studio per genere omogeneo, qual è il gruppo di aeroporti oggetto di maggiore approfondimento, e considerando il movimento aeromobili settimanale¹⁰, mostra una conclusione incontrovertibile: l'organico dell'aeroporto di Bergamo è estremamente ridotto rispetto alla reale necessità.

Grafico 3. Crescita volume di traffico dell'aeroporto di Orio al Serio.



Infine, se si considera che la crescita del traffico commerciale sullo scalo di Bergamo, non si è affatto arrestata - nei piani d'espansione della società di gestione il prossimo obiettivo è di raggiungere 7.5 milioni di passeggeri/anno entro i prossimi venti

¹⁰ A conferma della validità della semplificazione introdotta si consideri che gli indici riveduti della Tabella n. 5, per quanto riguarda l'aeroporto di Bergamo, è stato grosso modo confermato da dati quantitativi. Infatti, i movimenti passeggeri internazionali per l'anno 2005 sono stati: 1.651.335 Extra-Schengen e 2.132.960 Schengen. Ma è soprattutto il dato parziale di quest'anno che conferma quegli indici perché nel periodo gennaio-settembre la differenza fra i due dati si attenua: 1.559.495 Extra-Schengen e 1.876.440 Schengen, avvicinandosi al rapporto di 1 a 1 calcolato con il movimento aeromobili. Questa imprecisione è dovuta al fatto che gli indici della Tabella n. 5 sono calcolati con il dato passeggeri del 2005, ma la proporzione interna viene stimata con i movimenti aeromobili di novembre 2006, periodo che a Bergamo ha visto l'introduzione di nuove rotte internazionali (Turchia e Marocco). Gli indici esatti della Tabella n. 5 sono quindi rispettivamente 30042 e 23258 nel 2005, ma aumentano a 35237 e 29285 nel 2006 (stima).
Fonte del traffico passeggeri S.A.C.B.O. – Società Aeroporto Civile Bergamo Orio al Serio.

mesi portando la capacità operativa massima a 9 milioni¹¹ - si può affermare senza dubbio che i mutamenti occorsi sono permanenti. Viceversa l'organico è pressoché immutato dall'anno 2000 quando il movimento passeggeri fu di poco superiore a 1,2 milioni. Ne consegue che la revisione della pianta organica ex art. 54 D.P.R 24 aprile 1982, n. 335 è assolutamente indifferibile.

Il Segretario Generale Provinciale
(Gianluca Brembilla)



Si allegano:

- tavola del traffico passeggeri negli aeroporti italiani per l'anno 2005 (fonte assaeroporti – Associazione Italiana Gestori Aeroporti);
- tavola del traffico passeggeri negli aeroporti italiani per il periodo gennaio-settembre 2006 (fonte assaeroporti);
- tavola riassuntiva del traffico e degli indici dello studio relativa al gruppo degli aeroporti di medie dimensioni (elaborazione siap su dati assaeroporti), in ordine decrescente secondo i tre indici calcolati nella trattazione.

¹¹ Fonte S.A.C.B.O. – Società Aeroporto Civile Bergamo Orio al Serio.