



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Adunanza della Commissione speciale del 18 aprile 2016

NUMERO AFFARE 00434/2016

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Schema di decreto legislativo recante: “Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato ai sensi dell’art. 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n.124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”

LA COMMISSIONE SPECIALE

Vista la relazione trasmessa con nota del 25 febbraio 2016, con la quale il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto legislativo in oggetto;

visto il decreto n. 24 del 1° marzo 2016, con cui il Presidente del Consiglio di Stato ha istituito una Commissione speciale per l’esame dello schema e l’espressione del parere;

visto il contributo fatto pervenire da SAPAF il 17 marzo 2016;

visto il contributo fatto pervenire da DIRFOR il 24 marzo 2016;

visto il contributo fatto pervenire da CGIL- Funzione Pubblica il 13 aprile 2016;

tenuto conto dell'audizione dei rappresentanti delle Amministrazioni proponenti, nelle persone del Capo di gabinetto e del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro dell'interno, del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro della difesa, del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e dei rappresentanti dell'Arma dei carabinieri e del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'art. 21 del r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, in data 15 marzo 2016;

considerato che nell'adunanza del 18 aprile 2016, presenti anche i Presidenti aggiunti Luigi Carbone e Vito Poli, la Commissione speciale ha esaminato gli atti e udito i relatori, consiglieri Elio Toscano e Oberdan Forlenza.

PREMESSO E CONSIDERATO.

Sommario:

1. La base normativa del decreto delegato
2. Le finalità della delega
3. Rilievi generali
 - 3.1. Inquadramento storico e ricognizione sintetica della disciplina vigente in materia di sicurezza pubblica
 - 3.2. La qualità della regolazione
 - 3.3. La scelta di non attuare unitariamente la delega in materia di sicurezza pubblica
 - 3.4. L'assorbimento del Corpo forestale nell'Arma dei carabinieri
 - 3.5. L'assunzione della qualità di militare da parte del personale del Corpo forestale
 - 3.6. Le ulteriori funzioni disciplinate da specifiche leggi
4. Esame dell'articolato: i Capi I e II
5. Disposizioni generali per l'assorbimento del Corpo forestale: il Capo III

6. Disposizioni per l'inquadramento del personale del Corpo forestale: il Capo IV

7. Disposizioni transitorie, finali e finanziarie

8. Conclusioni

1. *La base normativa.*

1.1. La Presidenza del Consiglio dei Ministri chiede il parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto legislativo recante “Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell’art.8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”.

1.2. In particolare l’art. 8, comma 1, lettera a), della legge n. 124 del 2015, complessivamente volta a innovare la pubblica amministrazione attraverso la riorganizzazione dell’amministrazione dello Stato e il contestuale contenimento della spesa, ha delegato il Governo ad intervenire anche sul sistema di ordine e sicurezza pubblica con uno o più decreti legislativi, da adottare entro il 27 agosto 2016, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) *“razionalizzazione e potenziamento dell’efficacia delle funzioni di polizia anche in funzione di una migliore cooperazione sul territorio al fine di evitare sovrapposizioni di competenze e di favorire la gestione associata di servizi strumentali [...]”*;
- b) *“istituzione del numero europeo 112 su tutto il territorio nazionale”*;
- c) *“riordino delle funzioni di polizia di tutela dell’ambiente, del territorio e del mare, nonché nel campo della sicurezza e dei controlli nel settore agroalimentare”*;
- d) collegamento di tale riordino *“alla riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato”* e al suo *“eventuale assorbimento [...]in altra Forza di polizia”*;

e) mantenimento delle *“competenze del medesimo Corpo forestale in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e di spegnimento con mezzi aerei degli stessi da attribuire al Corpo nazionale dei vigili del fuoco con le connesse risorse”*;

f) preservazione della *“garanzia degli attuali livelli di presidio dell'ambiente, del territorio e del mare e della sicurezza agroalimentare”* e *“salvaguardia delle professionalità esistenti, delle specialità e dell'unitarietà delle funzioni da attribuire, assicurando la necessaria corrispondenza tra le funzioni trasferite e il transito del relativo personale”*;

g) adozione delle *“conseguenti modificazioni agli ordinamenti del personale delle Forze di polizia di cui all'articolo 16 della legge 1° aprile 1981, n. 121, in aderenza al nuovo assetto funzionale e organizzativo, anche attraverso: 1) la revisione della disciplina in materia di reclutamento, di stato giuridico e di progressione in carriera, tenendo conto del merito e delle professionalità, nell'ottica della: semplificazione delle relative procedure, prevedendo l'eventuale unificazione, soppressione ovvero istituzione di ruoli, gradi e qualifiche e la rideterminazione delle relative dotazioni organiche, comprese quelle complessive di ciascuna Forza di polizia, in ragione delle esigenze di funzionalità e della consistenza effettiva alla data di entrata in vigore della presente legge, ferme restando le facoltà assunzionali previste alla medesima data, nonché assicurando il mantenimento della sostanziale equiordinazione del personale delle Forze di polizia e dei connessi trattamenti economici, anche in relazione alle occorrenti disposizioni transitorie, fermi restando le peculiarità ordinamentali e funzionali del personale di ciascuna Forza di polizia, nonché i contenuti e i principi di cui all'articolo 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183, e tenuto conto dei criteri di delega della presente legge, in quanto compatibili”*;

h) per quanto specificamente concerne l'eventuale assorbimento del Corpo forestale dello Stato in altra forza di polizia, *“transito del personale nella relativa Forza di polizia”* e *“facoltà di transito, in un contingente limitato, previa determinazione delle relative modalità, nelle altre Forze di polizia, in conseguente corrispondenza delle funzioni alle stesse attribuite e già svolte dal medesimo personale, con l'assunzione della relativa condizione, ovvero in altre amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo*

2001, n. 165, e successive modificazioni, nell'ambito delle relative dotazioni organiche, con trasferimento delle corrispondenti risorse finanziarie”;

i) conservazione della “corresponsione, sotto forma di assegno ad personam riassorbibile con i successivi miglioramenti economici, a qualsiasi titolo conseguiti, della differenza, limitatamente alle voci fisse e continuative, fra il trattamento economico percepito e quello corrisposto in relazione alla posizione giuridica ed economica di assegnazione”;

j) “previsione che il personale tecnico del Corpo forestale dello Stato svolga altresì le funzioni di ispettore fitosanitario di cui all'articolo 34 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 214, e successive modificazioni”.

1.3. L'intento del legislatore delegante risulta essere quello di procedere ad un riassetto dell'organizzazione delle Forze di polizia con l'obiettivo di rafforzarne l'efficienza, realizzando nel contempo, sia pure nel medio periodo, importanti risparmi di spesa da riassegnare in quota parte allo stesso comparto per il riordino dei ruoli del personale non dirigente e non direttivo.

Il riassetto rientra, come sopra accennato, nella più ampia delega conferita al Governo dallo stesso articolo 8, comma 1, lettera a), volta alla riorganizzazione dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato, da esercitare nel rispetto dei seguenti criteri e principi direttivi, che pure concorrono a definire l'ambito di esercizio della delega relativa alle funzioni di polizia:

- “riduzione degli uffici e del personale anche dirigenziale destinati ad attività strumentali [...]”;
- “rafforzamento degli uffici che erogano prestazioni ai cittadini e alle imprese”;
- “preferenza [...] per la gestione unitaria dei servizi strumentali [...]”;
- “riordino, accorpamento o soppressione degli uffici e organismi al fine di eliminare duplicazioni o sovrapposizioni di strutture o funzioni [...]”.

Un ulteriore principio di delega, già posto in evidenza nel recente parere del Consiglio di Stato sul Testo unico in materia di società partecipate, concerne la

qualità della regolazione: infatti, anche la delega che attiene alle Forze di polizia « è inserita in una legge di più ampio respiro, dedicata ad una profonda riforma della pubblica amministrazione, di cui la qualità della regolazione costituisce un aspetto fondamentale per la competitività del Paese, per l'effettività dei diritti fondamentali dei cittadini, per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni e per l'andamento dei conti pubblici » (Commissione speciale, 26 aprile 2016, n. 968).

Infine, l'art. 8, comma 6, contiene un'ultima delega (da esercitarsi nei dodici mesi successivi a ciascun decreto legislativo delegato) per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive, rispetto a ciascun decreto legislativo che sia adottato.

2. *Le finalità.*

2.1. Nella relazione illustrativa si pone in evidenza che lo schema di decreto legislativo in esame è il primo fra quelli previsti per dare attuazione ai principi di delega, di cui all'art. 8, comma 1, lettera a).

Esso contiene un pacchetto di disposizioni volte a realizzare da un lato un organico e complessivo intervento di razionalizzazione e di ottimizzazione delle potenzialità connesse alle risorse disponibili delle Forze di polizia, dall'altro di valorizzazione del merito e delle professionalità del personale, con l'obiettivo di migliorarne la funzionalità ai fini dell'espletamento dei compiti istituzionali e della conseguente risposta alla richiesta di sicurezza dei cittadini.

A tal fine il provvedimento incide sul vigente sistema di ordine e sicurezza pubblica sotto più profili.

Con un primo gruppo di disposizioni, orientate ad evitare sovrapposizioni di competenze e di interventi:

- si definiscono i comparti di specialità assegnati alla Polizia di Stato, all'Arma dei carabinieri (*hic inde*: Arma) e al Corpo della Guardia di finanza (*hic inde*: Guardia di finanza), tenendo conto delle competenze nel tempo sviluppate;

- si pongono le basi per la razionalizzazione dei presidi di polizia, privilegiando l'impiego della Polizia di Stato nei comuni capoluogo e dell'Arma nel restante territorio;
- si afferma la competenza della Guardia di Finanza per l'assolvimento dei compiti di sicurezza a mare con contestuale trasferimento al Corpo dei mezzi navali della Polizia di Stato e dell'Arma;
- si dettano le disposizioni per la gestione associata dei servizi strumentali delle Forze di polizia e per la realizzazione sul territorio nazionale del servizio "Numero unico di emergenza europea 112".

Con un secondo più consistente gruppo di disposizioni, che è volto a semplificare il quadro delle Forze di polizia disegnato legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), e scegliendo la soluzione più risolutiva tra quelle indicate dal legislatore delegante:

- si disciplina l'assorbimento del personale del Corpo forestale dello Stato (*hic inde*: Corpo forestale) e delle relative funzioni nell'Arma, con la sola eccezione di un contingente limitato da assegnare alla Polizia di Stato, alla Guardia di finanza, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco e alle amministrazioni pubbliche.

Nella relazione si chiarisce, altresì, che l'Arma è stata ritenuta tra le Forze di polizia la più idonea ad assorbire il Corpo forestale, avendo già sviluppato nel proprio ambito specifiche competenze nei settori ambientale e agroalimentare ed essendo strutturata in modo capillare sul territorio.

Con gli ultimi tre articoli si dettano le disposizioni transitorie e di carattere finanziario.

2.2. Nell'analisi d'impatto della regolazione, premesso che l'attuale assetto delle Forze di polizia, caratterizzato dal pluralismo dei Corpi, risponde a un principio d'ispirazione democratica (frazionamento delle funzioni di sicurezza pubblica e di

repressione dei reati) condiviso dal legislatore delegante, sono evidenziate alcune criticità quali:

- sovrapposizione di compiti, servizi e nuclei specialistici in specifici comparti di specialità;
- assenza di economie di scala nella gestione dei servizi strumentali e degli acquisti;
- assenza di un numero unico di emergenza, benché previsto da una direttiva europea del 1991 (direttiva 91/396/CEE), per la cui inosservanza l'Italia ha subito una condanna per infrazione comunitaria, essendo presenti sul territorio nazionale diversi numeri di emergenza legati alle singole Forze di polizia.

A fronte di questo scenario, vengono indicati i seguenti obiettivi generali di medio e lungo periodo:

- razionalizzare e potenziare l'efficacia delle funzioni di polizia, eliminando sovrapposizioni di competenze e migliorando la cooperazione sul territorio;
- accrescere l'efficienza dei corpi di polizia, eliminando la duplicazione di strutture e servizi.

Agli obiettivi generali si collegano i seguenti obiettivi di breve-medio periodo:

- promuovere risparmi di spesa, destinando le economie conseguite ad accrescere le dotazioni finanziarie delle Forze di polizia;
- razionalizzare e potenziare il presidio del territorio;
- accrescere e migliorare le dotazioni strumentali delle Forze di polizia.

Trattandosi di un decreto legislativo che dispone complessi interventi di carattere generale e di carattere specifico, viene descritto un ampio spettro di indicatori volti a monitorare l'attuazione dell'intervento normativo e il suo impatto in rapporto agli obiettivi.

Si precisa, comunque, in relazione che l'elencazione non può considerarsi esaustiva, in quanto in prosieguo gli indicatori potranno essere meglio definiti e implementati dall'amministrazione responsabile del monitoraggio e della redazione della verifica

dell'impatto sulla regolazione (VIR). In proposito, il Consiglio di Stato raccomanda che un monitoraggio costante e periodiche relazioni sullo stato di attuazione delle riforme sia reso pubblico, anzitutto mediante comunicazione al Parlamento, da parte del Governo, avvalendosi preferibilmente della Cabina di regia, di cui è stata auspicata la costituzione in tutti i precedenti pareri resi da questo Consiglio in relazione alla attuazione della medesima legge delega n. 124 del 2015 (nonché nel parere reso sullo schema del nuovo codice dei contratti pubblici).

3. Rilievi generali.

Prima di procedere all'esame dettagliato dell'articolato, la Commissione speciale ritiene opportuno soffermarsi su alcuni aspetti generali del provvedimento, che conducono a una riflessione più ampia perché involge questioni di sistema e di rilevante importanza.

3.1. Inquadramento storico e ricognizione sintetica della disciplina vigente in materia di sicurezza pubblica.

Il vigente sistema di sicurezza pubblica, disegnato dalla legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza) comprende cinque Forze di polizia, due delle quali, la Polizia di Stato e l'Arma dei carabinieri, con ordinamento rispettivamente civile e militare, hanno competenza generale e sono prioritariamente preposte alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, al controllo del territorio e alla prevenzione e alla repressione dei reati.

Al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica concorrono il Corpo della guardia di finanza, quale forza di polizia ad ordinamento militare con competenza generale in materia economica e finanziaria, il Corpo della polizia penitenziaria, che garantisce la sicurezza e le condizioni di legalità all'interno degli istituti penitenziari e collabora alle attività di reinserimento sociale delle persone condannate, e il Corpo forestale dello Stato, ad ordinamento civile, specializzato nella tutela del

patrimonio naturale e paesaggistico e nella prevenzione e repressione dei reati in materia ambientale e agroalimentare.

Una particolare menzione merita anche il Corpo delle capitanerie di porto - Guardia costiera (*hic inde*: Guardia costiera); quest'ultimo - pur essendo un corpo della Marina militare (art. 118, co. 1, lett. f), codice dell'ordinamento militare approvato con d.lgs. 8 maggio 2010, n. 66, *hic inde*: c.m.) e pur non essendo annoverato fra le Forze di polizia dall'art. 16, l. n. 121 del 1981 - svolge, oltre a compiti prettamente militari alle dipendenze della Marina militare (art. 132 c.m.), oggettive funzioni di polizia in materia di sicurezza pubblica (marittima, ambientale, stradale, pesca, protezione civile, contrasto al traffico di sostanze stupefacenti, contrasto all'immigrazione illegale, salvaguardia del patrimonio culturale, disciplina del collocamento e tutela della gente di mare), alle dipendenze di plurimi Ministeri (artt. 134 – 137 c.m.), tanto che il comandante generale del Corpo può essere chiamato a partecipare al comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica (art. 18, co. 3, l. n. 121 del 1981).

Conseguentemente, ai fini della razionalizzazione delle funzioni di polizia e dei relativi apparati, nella stesura del decreto delegato occorre tener conto sin da ora anche di tale Corpo, elaborando soluzioni coerenti con gli obiettivi e i criteri della legge delega in modo da evitare sovrapposizioni funzionali e duplicazioni organizzative, tanto più che è stato scelto di non attuare contestualmente la delega di cui alla lett. b) dell'art. 8, comma 1, cit. concernente le forze operanti in mare (sul punto *infra* § 3.3).

Il pluralismo delle forze di polizia è un modello organizzativo che, sia pure con caratteristiche diverse, è presente sia nei paesi anglosassoni (quali ad es. Stati Uniti e Regno Unito), sia in quelli europei continentali d'ispirazione napoleonica (ad es. Francia, Spagna e Polonia).

In Italia tale modello fu oggetto di un vivace dibattito nell'Assemblea costituente, nel corso del quale prevalse la tesi che il sistema di sicurezza interna dovesse essere prioritariamente affidato, in funzione di garanzia, a due forze di polizia in servizio permanente di pubblica sicurezza, Corpo delle guardie di pubblica sicurezza e Arma dei carabinieri.

Siffatto indirizzo è stato costantemente osservato nei provvedimenti di riordino delle Forze di polizia successivi alla legge n. 121 del 1981 e da ultimo nei decreti legislativi attuativi della legge delega 31 marzo 2000, n. 78 (Delega al Governo in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, del Corpo forestale dello Stato, del Corpo della Guardia di finanza e della Polizia di Stato. Norme in materia di coordinamento delle Forze di polizia).

Anche la legge delega n. 124 del 2015, che segna l'avvio di un nuovo processo di riordino del sistema di sicurezza interno, fortemente voluto dal Governo e condiviso dal Parlamento, conferma il modello pluralistico e, se da un lato spinge verso la semplificazione del quadro ordinamentale (ma anche organizzativo, logistico e funzionale), dall'altro riconosce che alle motivazioni, che avevano consigliato all'indomani del referendum istituzionale di optare per il modello pluralistico, se ne debbano aggiungere di nuove legate all'ampliamento dei beni collettivi primari (salute, ambiente, cultura, sicurezza del lavoro, ecc.), per la cui tutela, fortemente sollecitata dalla società civile, non si può prescindere da un approccio specialistico da parte delle Forze di polizia. Ed è appunto in funzione di obiettivi di maggiore efficienza che il legislatore delegante intende prioritariamente correggere alcune criticità, derivanti della sovrapposizione dei compiti e delle strutture in specifici ambiti settoriali e comparti di specialità, e riequilibrare la distribuzione dei presidi di polizia in rapporto alle esigenze dei territori, con il contestuale avvio di un percorso di riduzione del numero complessivo delle Forze di polizia.

Nello stesso tempo, il decreto si prefigge, attraverso la razionalizzazione delle funzioni e il ricorso a sinergie nella gestione dei servizi strumentali, di limitare la tendenziale lievitazione dei costi dei diversi Corpi, conformemente agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica e in funzione dell'equilibrio del bilancio, assunto a principio costituzionale dopo la recente riforma dell'art. 81 Cost.

In sintesi, l'azione riformatrice intrapresa dal legislatore delegante risulta destinata a plasmare l'organizzazione delle Forze di polizia per conseguire la razionalizzazione e il potenziamento dell'unitaria funzione di polizia (mediante la cooperazione sul territorio, l'eliminazione delle duplicazioni e la gestione associata dei servizi), realizzando anche importanti risparmi di spesa, sia pure nel medio - lungo periodo. Alla luce di tali parametri, pertanto, dovrà essere condotta l'analisi del testo.

3.2. La qualità della regolazione.

In linea generale la qualità della regolazione deve riferirsi non solo e non tanto alla “*qualità formale*” dei testi normativi (che devono essere chiari, intellegibili, accessibili), quanto e soprattutto alla “*qualità sostanziale delle regole*”, che devono essere delle “*buone regole*” nella sostanza: tale è una legge “*necessaria*”, nel senso che non vi sono altre alternative (nelle leggi già vigenti o negli strumenti amministrativi, o nella deregolamentazione e autoregolamentazione); una legge chiara e comprensibile; una legge completa; una legge sistematica (Cons. St., Ad. gen., 25 ottobre 2004, n. 2/2004; Cons. St., Sez. norm., 21 maggio 2007 n. 2024, reso sul piano di azione per la semplificazione; Comm. spec., 10 febbraio 2010, nn. 149/10 e 152/10; Sez. norm., 22 luglio 2010, n. 3243/2010, resi sul codice dell'ordinamento militare; Comm. Spec., 21 marzo 2016, n. 464/2016 reso sul nuovo codice dei contratti pubblici).

Ritiene, pertanto, la Commissione che un ulteriore principio di delega - evincibile in via indiretta dal disegno complessivo che ha ispirato la l. n. 124 del 2015, come già posto in evidenza in tutti i recenti pareri del Consiglio di Stato sugli schemi di decreti attuativi della più volte menzionata l. n. 124 - concerne la qualità della regolazione: infatti, anche la delega che attiene alle forze di polizia «è inserita in una legge di più ampio respiro, dedicata ad una profonda riforma della pubblica amministrazione, di cui la qualità della regolazione costituisce un aspetto fondamentale per la competitività del Paese, per l'effettività dei diritti fondamentali dei cittadini, per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni e per l'andamento dei conti pubblici» (cfr. il parere della Commissione speciale, 26 aprile 2016, n. 968 sul Testo unico in materia di società partecipate).

Tanto premesso sul piano generale, la Commissione osserva che il decreto legislativo in esame aggiunge nuove disposizioni a un ordito normativo, già molto frammentato e stratificato nel tempo, che disciplina la materia della sicurezza pubblica, nonché l'organizzazione e il funzionamento delle Forze di polizia, sicché potrebbe apparire non perfettamente allineato rispetto agli obiettivi di *better regulation* e di semplificazione che, pure, costituiscono principi informatori della delega.

Va tuttavia considerato che il Governo non poteva procedere alla rivisitazione e alla codificazione delle disposizioni legislative in materia, mancando la delegazione del Parlamento.

Avrebbe potuto comunque dar corso, per propria spontanea determinazione, alla redazione di un testo unico compilativo, ai sensi dell'art. 17-*bis* della legge n. 400 del 1988, ma è da presumere che tale scelta sia stata preclusa dai tempi ristretti imposti dal legislatore delegante. Va ancora rilevato che il Governo, nell'introdurre le disposizioni che rafforzano i poteri di coordinamento del Ministro dell'interno quale Autorità nazionale di pubblica sicurezza, ha preferito non intervenire con la tecnica della novella sulla legge 121 del 1981, che pur costituisce la *sedes materiae* di

tali poteri. Si tratta, con tutta evidenza, di una scelta suggerita da motivi di opportunità e da prudenza istituzionale, considerato che la legge n. 121 del 1981, nei trentacinque anni seguiti alla sua approvazione, ha consentito di costruire un sistema coordinato e razionale di sicurezza interno, consolidando equilibri e dando vita a condivisioni di operatività e di responsabilità, che hanno inciso positivamente sull'efficacia delle risposte di polizia.

Cionondimeno, nell'auspicare un intervento generale di rivisitazione e semplificazione del complesso e stratificato quadro normativo delle Forze di polizia, seguendo, ove possibile, il modello del codice dell'ordinamento militare, si rinvia alle valutazioni del Parlamento e del Governo la scelta dei tempi e delle modalità con cui procedere al riordino delle disposizioni in materia. A questo proposito il Consiglio di Stato - come già evidenziato nel parere reso sul nuovo codice dei contratti pubblici - è pronto a sostenere con un apporto imparziale e costruttivo, anche mediante la redazione di uno schema di codice in materia di sicurezza pubblica a mente dell'art. 17-bis, comma 3, l. n. 400 del 1988, le iniziative del Governo affinché il processo di riforma possa proseguire celermente nell'interesse della collettività nazionale, il cui progresso dipende anche dalla qualità della sicurezza individuale e collettiva; fin da ora, inoltre, si rende disponibile a esprimere <<... anche successivamente al presente parere, ai fini della adozione dei correttivi nonché in risposta a quesiti specifici eventualmente formulati dal Governo e dagli altri soggetti legittimati, il proprio parere con l'obiettivo di concorrere al completo conseguimento, a regime e nel più breve tempo possibile, degli obiettivi fissati dalla ambiziosa riforma governativa, in modo da corrispondere a una forte attesa delle istituzioni e dei cittadini.>>.

3.3. La scelta di non attuare unitariamente la delega in materia di sicurezza pubblica.

La Commissione segnala che non è stata attuata contestualmente la delega di cui alla lettera b) del più volte menzionato art. 8, comma 1, che, sempre nell'ottica di evitare duplicazioni (organizzative, logistiche e funzionali), mira a razionalizzare e potenziare le funzioni svolte dalle forze (armate e di polizia) operanti in mare anche nella prospettiva di un eventuale maggiore integrazione fra Guardia costiera e Marina militare. Trattandosi di un criterio di delega strettamente connesso con quello di cui alla lettera a) del medesimo articolo (divergendo solo per l'ambito spaziale su cui si va ad incidere), si invita ad una riflessione sulla opportunità di una attuazione unitaria, non solo nella prospettiva della migliore qualità della regolazione (evitando una ulteriore frammentazione del quadro normativo), ma anche per rendere più efficace l'azione di riordino dell'intero comparto della sicurezza (che ricomprende anche il personale della Guardia costiera come già evidenziato *retro* al § 3.1.) prevenendo possibili disfunzioni operative e funzionali (come meglio si dirà in prosieguo *infra* §§ 3.4.1. e 3.6).

Va comunque preso atto, secondo quanto esposto in relazione, che il presente decreto delegato, è il primo dei decreti legislativi volti a migliorare, in una prospettiva unitaria e in conformità ai principi della delega, la funzionalità delle forze di polizia nell'espletamento dei compiti istituzionali.

L'Amministrazione ritiene, quindi, che il provvedimento, per il quale viene richiesto il parere, abbia una sua "autonomia e compiutezza" sostanziale e formale, quanto alle materie trattate, e sia pertanto idoneo a dispiegare i suoi effetti dispositivi negli ambiti tracciati dal legislatore delegante.

La Commissione speciale non ha motivi per discostarsi da tale valutazione, in quanto è lo stesso legislatore delegante ad aver previsto l'esercizio della delega in modo frazionato attraverso una pluralità di decreti legislativi, purché emanati entro il limite di tempo stabilito, coincidente con il 27 agosto 2016.

Si tratta peraltro di un termine piuttosto ravvicinato che certamente richiede un'accelerazione nella predisposizione degli ulteriori decreti delegati, tanto più che l'emanazione di decreti legislativi contenenti disposizioni integrative e correttive, prevista dall'art. 8, comma 6, della delega può aver luogo soltanto in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate e non in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega principale, secondo l'orientamento manifestato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 206 del 2001 e confermato con sentenza n. 153 del 2014.

3.4. L'assorbimento del Corpo forestale nell'Arma dei carabinieri.

La Commissione speciale ritiene opportuno soffermarsi sul rilevante aspetto dell'assorbimento del Corpo forestale nell'Arma dei carabinieri, sulla cui legittimità sono stati avanzati dubbi segnatamente da alcune rappresentanze sindacali

3.4.1. Innanzitutto si considera che è rispettato il principio del *“riordino della funzioni di polizia in materia di tutela dell'ambiente, del territorio, del mare e della sicurezza agroalimentare”*, in quanto il decreto legislativo dispone che il Corpo forestale è assorbito nell'Arma che esercita le funzioni già svolte dal Corpo previste dalla legislazione vigente, con l'eccezione delle competenze in materia di incendi boschivi trasferite al Corpo nazionale dei vigili del fuoco e alla vigilanza a mare dei parchi naturali assegnata alla Guardia di finanza (art. 7, comma 1).

Non vi sono, poi, dubbi, rispetto al principio di *“riorganizzazione del Corpo forestale”*, visto che la legge delega autorizza il suo eventuale assorbimento in altra forza di polizia e tale è l'Arma dei carabinieri.

Siffatta scelta appartiene all'apprezzamento discrezionale del Governo e, nel caso specifico, risulta pienamente condivisibile, non soltanto perché l'Arma ha sviluppato e consolidato nel tempo competenze specialistiche in campo ambientale e agroalimentare, ma anche perché le stazioni del Corpo forestale vanno ad

affiancarsi al già capillare reticolo dei presidi dei Carabinieri con prevedibili riflessi positivi sulla qualità e sull'intensità del controllo del territorio.

Non è poi di minor rilievo la considerazione che i reati in materia ambientale e agroalimentare sono spesso appannaggio della criminalità organizzata, sicché l'azione di contrasto non può che trarre beneficio dal più esteso coinvolgimento dell'Arma, che dispone di unità dotate di specifiche potenzialità nell'attività investigativa e repressiva delle aggregazioni criminali più pericolose.

Va comunque segnalato all'attenzione del Governo che il riordino - come correttamente evidenziato nell'AIR - non interessa i sei corpi forestali delle regioni e delle province autonome che, previsti dai relativi statuti approvati con norme di rango costituzionale, già attualmente non fanno parte del Corpo forestale dello Stato.

Continuando a scorrere i principi di delega, richiamati nell'incipit del parere, risultano rispettati anche i principi di *“salvaguardia delle professionalità esistenti”*, della *“specialità e unitarietà delle funzioni”* e della *“corrispondenza tra funzioni trasferite e transito del personale”*, in quanto sono stati previsti l'istituzione dei ruoli forestali dell'Arma e l'inserimento negli stessi del personale proveniente dal Corpo forestale, anche al fine di salvaguardarne la progressione di carriera secondo la disciplina vigente nel Corpo di provenienza, con il vincolo di assumere la condizione militare e il grado corrispondente alla qualifica posseduta (art. 14).

Nel rispetto, poi, dei principi di *“modifica degli ordinamenti del personale delle forze di polizia”*, consentita dalla delega, si è proceduto alla revisione della disciplina in materia di reclutamento, stato giuridico e progressione di carriera per il personale che, ad assorbimento avvenuto, alimenterà dal basso la specialità forestale dell'Arma, in modo da omogeneizzarne il trattamento con quello previsto per gli appartenenti agli altri ruoli dei Carabinieri. (art. 14).

Risultano, altresì, osservati il principio di “*salvaguardia della posizione economica*” per il personale che transiterà in altra amministrazione pubblica, nell’ambito del limitato contingente da definire (art. 12, commi 3 e 5) e il principio per il quale il personale tecnico del Corpo forestale, che pure dovrà assumere la condizione militare, “*continui a disimpegnare le funzioni di ispettore fitosanitario*”, ai sensi degli artt. 34 e 34-bis del d.lgs. 19 agosto 2005 n. 241 (sul punto si rinvia anche a quanto osservato al § 6.2.)

Quanto all’osservanza del principio relativo alla “*definizione delle modalità di transito*” ad altra forza di polizia ovvero ad altra pubblica amministrazione, in alternativa al passaggio nell’Arma, la soluzione adottata per l’esercizio dell’opzione presenta alcune criticità, di cui si dirà più dettagliatamente nel prosieguo del parere.

3.4.2. In ordine ai dubbi sulla legittimità dell’assorbimento del Corpo forestale e sulla militarizzazione *ope legis* del suo personale all’atto del passaggio nell’Arma dei Carabinieri, profilo quest’ultimo sul quale si sono maggiormente concentrate le critiche di talune rappresentanze sindacali, la Commissione speciale ritiene che le obiezioni siano superabili.

Preliminarmente si osserva che la trasformazione di un corpo di polizia civile in militare rappresenta un’inversione di tendenza rispetto alla linea seguita dal legislatore nella riforma della Polizia di Stato (legge n. 121 del 1981), del Corpo della Polizia penitenziaria (legge n. 395 del 1990) e per ultimo del Corpo forestale dello Stato (legge n. 36 del 2004). Nell’arco di un trentennio, infatti, si è passati da un concezione, radicata sullo scorcio degli anni ’70, secondo cui lo *status* civile era funzionale al rafforzamento dell’efficienza di un corpo di polizia, a quella più recente per la quale sono le competenze - e non lo *status* - a dare la misura della professionalità.

Orbene, al mutato orientamento sembra essersi ispirato il legislatore delegante, che nel disporre la riorganizzazione del Corpo forestale si è preoccupato di salvaguardarne le competenze e le funzioni senza porre vincoli all'assorbimento in altra forza di polizia, ma anzi prescrivendo che il personale del Corpo dovesse assumere la condizione della forza di polizia ricevente. Siffatta scelta è anche indicativa di una valutazione positiva dell'organo politico sull'affidabilità del sistema di sicurezza interno che, anche per effetto della maturazione della cultura del coordinamento introdotto dalla legge n. 121 del 1981, ha saputo fornire risposte sempre più efficaci alla domanda di sicurezza dei cittadini.

3.4.3. Venendo all'esame della prima delle obiezioni poste in ordine a quella che viene definita la soppressione del Corpo forestale, si osserva che la soppressione dei pubblici uffici è nella piena disponibilità del legislatore, fatti salvi quelli che godono di garanzia costituzionale di esistenza (è il caso delle Province di recente esaminato dalla sentenza della Corte cost. n. 50 del 2015).

Un dubbio potrebbe prospettarsi soltanto qualora la soppressione dell'ufficio o dell'ente comportasse anche il venir meno delle funzioni esercitate e qualora tali funzioni fossero costituzionalmente necessarie. Nella specie, è evidente che alcune delle funzioni del Corpo forestale sono di rilevanza costituzionale (ambiente, sicurezza alimentare, etc.) e quindi non possono cessare con il venir meno del soggetto giuridico che sinora le ha esercitate.

Senonché il decreto legislativo stabilisce che le funzioni già esercitate dal Corpo forestale non sono soppresse, ma vengono attribuite ad altre strutture (in massima parte all'Arma e in parte qua al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, alla Polizia di stato e alla Guardia di finanza), sicché nessun bene costituzionalmente rilevante viene sacrificato e le Forze di polizia designate, prima fra tutte l'Arma, potranno giovare delle competenze e delle professionalità degli ex appartenenti al Corpo

forestale, in osservanza al principio di buon andamento della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost.

Un ulteriore dubbio potrebbe prospettarsi quanto ai profili soggettivi della vicenda, e cioè relativamente al passaggio ad altra struttura degli appartenenti al Corpo forestale.

Va considerato al riguardo che la Costituzione garantisce sì il diritto al lavoro (sin dall'importante sent. n. 45 del 1965, invero, la giurisprudenza costituzionale ha statuito che *“Dal complessivo contesto del primo comma dell'art. 4 della Costituzione - già altre volte interpretato da questa Corte (cfr. sentenze n. 3 del 1957, n. 30 del 1958, n. 2 del 1960, n. 105 del 1963, ordinanza n. 3 del 1961) - si ricava che il diritto al lavoro, riconosciuto ad ogni cittadino, è da considerare quale fondamentale diritto di libertà della persona umana, che si estrinseca nella scelta e nel modo di esercizio dell'attività lavorativa”* e, in qualche misura, quello alla sua stabilità, ma la Corte costituzionale ha affermato chiaramente che l'art. 4 Cost. *“non garantisce il diritto alla conservazione del lavoro”* (sent. n. 45 del 1965 cit.).

Al potere del legislatore di sopprimere enti o uffici, già sopra ricordato, non può essere contrapposto il diritto dei dipendenti o dirigenti a mantenerli in vita. Ovviamente i lavoratori interessati dal trasferimento devono conservare il trattamento economico e contributivo di cui usufruivano in precedenza. La giurisprudenza costituzionale ha affermato, infatti, il divieto di *reformatio in pejus* in tali circostanze, ricordando che *“il divieto di una siffatta reformatio è ormai talmente consolidato che non occorre neppure menzionarlo nelle disposizioni di legge che hanno ad oggetto il trattamento medesimo: si tratta di un principio generale elaborato e costantemente affermato dalla giurisprudenza”* (Corte cost., sent. n. 153 del 1985).

Orbene le garanzie di trattamento economico e normativo sono state riconosciute dal legislatore (sia delegante sia delegato) al personale che transita dal Corpo

forestale ad altra amministrazione, sicché paiono soddisfare le esigenze fatte valere dalla giurisprudenza ora ricordata.

Inoltre, il transito del personale in apposito ruolo dell'Arma non pone problemi di contrasto con l'art. 97 Cost., che - pure - fissa il principio dell'accesso tramite pubblico concorso agli incarichi nell'Amministrazione.

La giurisprudenza di legittimità, al riguardo, ha escluso “ogni profilo di illegittimità costituzionale” in vicende in cui si procede al “trasferimento di personale a seguito di soppressione di un ente ed attribuzione ad altro ente delle funzioni esercitate dal primo”, perché in casi del genere “sembra improprio il riferimento al principio dell'accesso agli impieghi per pubblico concorso, ancora di recente ribadito dalla Corte cost. (sentenze 3 marzo 2011, n. 68; 1 aprile 2011, n. 108; 13 aprile 2011, n. 127)” (Cass. civ., Sez. lav., 8 maggio 2015, n. 9379; cfr., in precedenza, nello stesso senso Cass. civ., Sez. lav., 22 marzo 2001, n. 4141).

3.4.4. Da ultimo, sono stati prospettati alcuni dubbi per il fatto che il personale del Corpo forestale dello stato, attualmente appartenente alla categoria degli impiegati civili dello Stato. transiti nei ruoli militari, con un obbligatorio mutamento di *status* che potrebbe ritenersi astrattamente lesivo dei diritti dei singoli. Si è riportato il disposto della legge di delegazione ove si prevede che il transito a entità diverse dall'Arma avvenga in contingente limitato ovvero nell'ambito della dotazione organica dell'amministrazione di destinazione. Ne deriva che, nell'ipotesi di eccesso di domande, l'aspirazione del personale a tale diverso transito potrebbe non essere integralmente soddisfatta.

Anche in questo caso la Commissione speciale ritiene che i dubbi prospettati possano essere superati. Anzitutto, come ha statuito la Corte costituzionale scrutinando il trasferimento alle Regioni del personale della soppressa “Gioventù italiana” contestualmente al passaggio dei beni della stessa, “il trasferimento può

giustificarsi in vista del principio per cui il personale segue i beni” (sent. n. 189 del 1980). Si tratta di un principio generale, che può trovare applicazione anche nel caso di specie.

Il decreto legislativo all’esame è, infatti, esplicito nello stabilire, agli artt. 13, comma 1, e 18, comma 3, che le risorse finanziarie e i beni materiali del Corpo forestale sono trasferiti *“in relazione al trasferimento delle funzioni e del personale di cui agli articoli 7, 9, 10 e 11”*. Si opera, conseguentemente, quella saldatura fra passaggio di beni e funzioni da un lato e trasferimento di personale che - come accennato - costituisce un principio del nostro ordinamento.

Va, poi, considerato che il Corpo Forestale è a tutti gli effetti un corpo di polizia, come confermato dall’art. 16 della legge n. 121 del 1981. Coerentemente con detta impostazione, ai sensi degli artt. 18 e 20 della medesima legge, il vertice nazionale e il vertice provinciale del Corpo partecipano rispettivamente al comitato nazionale e al comitato provinciale dell’ordine e della sicurezza pubblica. Sono quindi evidenti i tratti in comune del Corpo forestale con le altre Forze di polizia civili e militari aventi analoghe funzioni.

La stessa Corte costituzionale ha sottolineato questo aspetto, affermando che *“Com'è noto, con la legge 1 aprile 1981, n. 121, il legislatore, oltre a compiere la cosiddetta «smilitarizzazione» della Polizia di Stato, ha perseguito l'obiettivo di una parificazione tra tutte le forze di ordine pubblico e sicurezza. Tale equiparazione sostanziale, finalizzata ad una maggiore armonizzazione dei vari Corpi di polizia, si accompagnava ad una equiparazione anche economica”* (sent. n. 241 del 1996).

In una pronuncia di poco successiva, la Corte ha ulteriormente ribadito il concetto. Nella citata legge n. 121 del 1981 vi sono disposizioni che accomunano tutte le Forze di polizia, indipendentemente dallo *status* degli appartenenti ai vari Corpi: a questo proposito, la Consulta ha considerato indenne da censura, ad esempio, che l’indennità prevista dall’art. 43 di tale legge non riguardasse il Corpo dei vigili del

fuoco e fosse appannaggio degli appartenenti all'Arma, alla Polizia di Stato, al Corpo della Guardia di Finanza, al Corpo di Polizia penitenziaria e - appunto - al Corpo forestale. La Corte mise in evidenza la comunanza di attività di tutte le Forze di polizia, sottolineando, invece, che la disciplina relativa al Corpo dei vigili del fuoco era stata assimilata a quella generale del pubblico impiego, sia con riferimento al trattamento economico che alla contrattazione collettiva derivante dalla c.d. privatizzazione dello stesso pubblico impiego, mentre *“a tale evoluzione legislativa è [...] rimasto estraneo il personale della Polizia di Stato e degli altri corpi di Polizia, esplicitamente escluso dal novero del personale ricondotto al nuovo regime del rapporto di lavoro privato e del contratto collettivo, e tuttora disciplinato dai rispettivi ordinamenti”* (ord. n. 342 del 2000).

Non è poi di minor rilievo che la Corte anche in altre pronunce abbia posto sullo stesso piano le diverse Forze di polizia, indipendentemente dallo *status* civile o militare del relativo personale.

Nel giudizio sulla legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 5, del d.lgs. 23 dicembre 1993, n. 546, per violazione dell'art. 3 Cost., perché non applicabile al personale appartenente alle Forze di polizia ad ordinamento civile (e, invece, applicabile agli altri dipendenti civili dello Stato), la Corte ha dichiarato non fondata la questione, in quanto *“non appare macroscopicamente irragionevole la censurata preclusione [...], tenuto anche conto della natura di particolare impegno inerente all'attività del mantenimento dell'ordine pubblico svolta dalle Forze di Polizia”*, aggiungendo che *“Tale circostanza, del resto, emerge indirettamente dalla stessa legge n. 121 del 1981 che ha esteso al predetto personale le norme previste per i pubblici dipendenti solo «in quanto compatibili» e per «quanto non previsto dalla presente legge», statuendo nel contempo (art. 16 legge n. 121 del 1981) che ai fini dell'ordine e della sicurezza pubblica sono da ritenersi «Forze di Polizia» non solo la Polizia di Stato ma anche l'Arma dei Carabinieri, il Corpo di Guardia di Finanza, il Corpo degli agenti di custodia ed il Corpo Forestale dello Stato, categorie queste escluse*

dall'operatività del beneficio della permanenza in servizio per un biennio in quanto ad «ordinamento militare» (sent. n. 422 del 1994). Si tratta di una pronuncia molto significativa, sotto il profilo storico, da cui emerge che prima della completa smilitarizzazione del Corpo forestale, al di là dello *status* formale degli appartenenti ai Corpi sopra menzionati, il loro ordinamento, ivi compreso quello del Corpo forestale, era qualificabile come "militare", con la conseguenza che la distinzione fra quest'ultimo e l'Arma si attenuava in modo molto netto; un ritorno a tale originario *status* dunque, non appare eccentrico in relazione all'evoluzione dell'ordinamento giuridico nel suo complesso.

La Corte inoltre ha sottolineato che “*la Costituzione repubblicana supera radicalmente la logica istituzionalistica dell'ordinamento militare, giacché quest'ultimo deve essere ricondotto nell'ambito del generale ordinamento statale «rispettoso e garante dei diritti sostanziali e processuali di tutti i cittadini»*” (sent. n. 449 del 1999, nella quale si richiamano esplicitamente le precedenti sentt. nn. 278 del 1987 e 78 del 1989). Dal che la Corte ha concluso nel senso che “*La garanzia dei diritti fondamentali di cui sono titolari i singoli «cittadini militari» non recede quindi di fronte alle esigenze della struttura militare; sì che meritano tutela anche le istanze collettive degli appartenenti alle Forze armate (v. le sentenze, richiamate pure dal Consiglio di Stato, nn. 24 del 1989 e 126 del 1985), al fine di assicurare la conformità dell'ordinamento militare allo spirito democratico*” (sent. n. 449 del 1999 cit.).

Un ulteriore motivo di uniformità del trattamento può anche rinvenirsi nelle disposizioni del d.lgs. 12 maggio 1995, n. 195, in materia di procedure per disciplinare i contenuti del rapporto d'impiego del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate.

In particolare, in disparte il diverso ruolo e la differente natura giuridica degli organismi di rappresentanza, si registra una sostanziale coincidenza tra le materie oggetto di “*contrattazione*” per le Forze di polizia ad ordinamento civile e quelle ammesse a “*concertazione*” per le Forze di polizia a ordinamento militare e per le

Forze armate, nonché una uniformità procedurale sia per quanto concerne il confronto con la parte pubblica, che si svolge presso il Dipartimento della funzione pubblica, sia per l'identità delle procedure di raffreddamento sul contenuto degli accordi, i quali vengono resi esecutivi con distinti decreti del Presidente della Repubblica, a secondo che riguardino il personale a *status* civile o militare.

Come si vede, il personale del cui mutamento di *status* si sta, qui, discutendo non appartiene a un'Amministrazione pubblica civile come tutte le altre, bensì a un Corpo che è caratterizzato da spiccati tratti di analogia con quelli militari (uniformi, gradi, uso delle armi, etc.). Il mutamento di *status*, di conseguenza, comporta effetti sulle situazioni soggettive assai meno intensi di quelli che si produrrebbero per i comuni impiegati civili dello Stato.

3.4.5. Un altro aspetto che merita di essere segnalato concerne l'ipotesi di eccesso di domande di personale che aspiri a transitare in entità diverse dall'Arma.

Al riguardo, pur rinviando le considerazioni di dettaglio all'esame dell'art. 12 dello schema, si osserva che il decreto legislativo sembra aver reso eccessivamente flessibile l'ambito dei transiti. La legge di delegazione, infatti, ha stabilito che il transito del personale “nelle altre Forze di polizia” ovvero “in altre amministrazioni pubbliche” possa avvenire solo “*in un contingente limitato*”, coerentemente con il principio che l'assorbimento del Corpo non deve compromettere l'unitarietà e la continuità delle funzioni dallo stesso si qui assolte.

Dalla formulazione del richiamato art. 12, sembrerebbe che le domande di transito ad amministrazioni diverse dall'Arma paiono possano essere soddisfatte senza limitazioni di sorta, il che induce il dubbio della violazione dell'art. 76 Cost. per eccesso di delega.

Sul punto si invita il Governo a valutare l'opportunità di ridurre gli spazi di flessibilità nel transito del personale nell'Arma, in modo che siano osservati i limiti e i superiori obiettivi fissati dal legislatore delegante e si possa meglio prevenire con disposizioni più tassative l'eventuale contenzioso.

3.5.L'assunzione della qualità di militare da parte del personale del Corpo forestale. Come è noto, ai sensi dell'art. 621 c.m. (e delle norme che completano, in parte qua, la disciplina di settore, in particolare artt. 624, 851 e 853 c.m.), lo stato militare si acquista stabilmente solo

prestando giuramento all'atto di assunzione del servizio. Si tratta di un solenne impegno morale di mantenersi fedele a tutti i doveri dello stato militare, che per legge dev'essere assunto da chiunque entri a far parte delle Forze Armate. Nessuna disposizione al riguardo si riviene nel decreto legislativo, sicché parrebbe necessaria l'introduzione di una esplicita esclusione dell'obbligo di prestare giuramento, considerando soddisfatto tale adempimento all'atto dell'ingresso nel Corpo forestale, (sempre che non si opti per l'inquadramento nei ruoli del personale Ministeriale o delle Regioni come osservato *infra* § 6.2.).

L'esatta individuazione del momento in cui il personale del Corpo forestale assume la qualità di militare non ha una rilevanza puramente dogmatica, ma riveste una particolare importanza in relazione all'applicazione della legislazione relativa a tale *status* e dell'attività di gestione del rapporto di servizio da parte dei competenti Uffici amministrativi.

Di contro detto obbligo andrebbe previsto per il personale dei ruoli dei periti, dei revisori e degli operatori, che, in ragione delle qualifiche rivestite e delle specifiche attribuzioni, è da ritenere che non abbiano prestato il giuramento iniziale, al momento dell'inserimento presso il Corpo Forestale.

3.6. Le ulteriori funzioni disciplinate da specifiche leggi.

Vi sono ulteriori disposizioni dello schema che meritano di essere segnalate, perché incidono su funzioni che hanno una propria disciplina legislativa e che solo in parte rientrano nell'attività di polizia.

Anzitutto viene in rilievo, come evidenziato in precedenza al § 3.3, che l'art. 8, comma 1, della legge n. 124 del 2015 aggiunge alla delega, concernente la razionalizzazione dell'impiego delle forze di polizia espressa alla lettera a), un'ulteriore delega in corrispondenza della lettera b), che *“con riferimento alle forze operanti in mare”* e *“fermi restando l'organizzazione, anche logistica e lo svolgimento delle funzioni e dei compiti di polizia da parte delle Forze di polizia”* prevede *“eliminazione delle duplicazioni organizzative, logistiche e funzionali, nonché ottimizzazione di mezzi e infrastrutture, anche mediante forme obbligatorie di gestione associata, con rafforzamento del coordinamento tra Corpo delle capitanerie di porto e Marina militare nella prospettiva di un'eventuale maggiore integrazione”*.

Conseguentemente è indubbio che, a prescindere dall'esercizio della delega di cui alla citata lettera b), l'attribuzione alla Guardia di finanza del comparto di specialità *“sicurezza a mare”*, disposta dall'art. 2 del decreto legislativo, è da intendersi limitata alla sola attività di polizia e non incide sulle competenze dell'autorità marittima in materia di sicurezza della navigazione e di soccorso in mare fissate dagli art. 69 e 70 del codice della navigazione.

In ogni caso si tratta di materie complesse, che attengono alle competenze di più Ministeri e che necessitano, pertanto, di un concerto più ampio di soggetti istituzionali, rispetto a quelli coinvolti nella predisposizione del provvedimento in esame.

A fronte del rischio di sovrapposizioni appena evidenziate, si palesa nella ripartizione delle attuali competenze del Corpo forestale un ulteriore frazionamento tra più soggetti di talune funzioni che, a parere della Commissione speciale, perdono di efficacia se non affidate in via principale alla stessa istituzione.

In particolare ci si riferisce al soccorso in montagna e al contrasto alle violazioni in materia di commercio illegale della flora e della fauna in via di estinzione (art. 10). Relativamente al primo si osserva che tra i compiti assegnati all'Arma (comma 2, lettera o)) è compreso il controllo del manto nevoso e la previsione del rischio valanghe, mentre al Corpo della Guardia di finanza è assegnato il compito del soccorso in montagna, come si rileva dal comma 1, lettera b) del successivo articolo 10.

Senza voler entrare nelle scelte di merito che sottendono valutazioni tecniche e politiche, la Commissione non può non osservare che previsione del rischio valanghe e soccorso in montagna sono attività strettamente connesse tra loro che si sostengono reciprocamente, sicché non appare appropriato stabilire in via generale la competenza esclusiva di una sola istituzione (nella specie la Guardia di finanza), alla stregua di un comparto di specialità.

Ove tuttavia si preferisse confermare la ripartizione, andrebbe precisato nel testo se il trasferimento delle sole funzioni del soccorso in montagna alla Guardia di finanza configuri in capo alla stessa una responsabilità di coordinamento degli specifici interventi, correndo il rischio di eccedere rispetto alla delega, poiché al soccorso in montagna, che è servizio di pubblica utilità ai sensi dell'art. 1 della legge 21 marzo 2001, n. 74, concorrono sia il personale delle altre Forze armate e di polizia, in possesso delle necessarie abilitazioni, sia unità del Corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico, che ha ereditato le competenze attribuite al CAI dalla legge 26 gennaio 1963, n. 91, tra le quali è compreso il coordinamento degli specifici interventi.

Suscita dubbi, quantomeno sotto il profilo dell'osservanza del principio di delega relativo all'unitarietà della funzione, la prevista suddivisione tra tre soggetti distinti delle attività connesse al rispetto della Convenzione sul commercio internazionale delle specie minacciate di estinzione di Washington, ratificata dall'Italia con legge

19 dicembre 1975, n. 874 e adottata in tutta l'Unione Europea mediante regolamenti (CE) n. 338/97 del Consiglio e n. 865/2006 della Commissione.

In particolare, con il decreto legislativo si attribuiscono:

- all'Arma i servizi di contrasto al commercio illegale, nonché il controllo del commercio internazionale e della detenzione di esemplari di fauna e flora, minacciati di estinzione, con la sola eccezione degli spazi doganali ((art. 7, comma 2, lettera m));
- al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali il rilascio delle certificazioni per il commercio e la detenzione, nonché la tenuta del registro degli alberi monumentali,
- alla Guardia di finanza lo svolgimento dei servizi di controllo e repressivi negli spazi doganali.

Considerato che il Corpo forestale ha sviluppato specifiche competenze nel settore, affidate a unità specializzate CITES, che già collaborano, d'iniziativa e su chiamata, con le dogane negli accessi di frontiera, sembrerebbe prioritario preservare l'efficienza e l'efficacia del servizio, derivante peraltro da obblighi internazionali e comunitari, piuttosto che dare la precedenza alla salvaguardia dell'unitarietà della funzione doganale. Ove sussistano insuperabili difficoltà che si oppongono al mantenimento dello *status quo*, sarebbe preferibile trasferire alla Guardia di finanza l'intero servizio CITES, con l'esclusione dei soli adempimenti ministeriali.

4. *Esame dell'articolato: i Capi I e II.*

4.1. Per comodità di lettura e per economia procedurale, si procede alla formulazione delle osservazioni per ciascuno degli articoli del decreto delegato, comprendendo anche le notazioni di ordine tecnico-formale e di *drafting*

4.2. Iniziando dal preambolo, la Commissione ritiene opportuno suggerire che le fonti normative siano citate in ordine cronologico, a cominciare da quelle legislative, al fine di renderne evidente la concatenazione logica e temporale e agevolare l'interpretazione delle disposizioni del decreto legislativo.

Quanto, poi, alla direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2009 (cosiddetta direttiva servizio universale), della quale si richiama l'art. 26 che disciplina i servizi di emergenza e il numero di emergenza unico europeo, il riferimento andrebbe completato citando il decreto legislativo 1° agosto 2003 n. 289 con cui la direttiva è stata recepita.

4.3. Il Capo I comprende il solo articolo 1, che definisce l'ambito di applicazione del decreto legislativo.

L'articolo andrebbe soppresso, in quanto non corrisponde ai canoni della buona tecnica legislativa riprodurre nel decreto le disposizioni della legge delega oppure limitato nel contenuto alle sole “*definizioni*”.

4.4. Il Capo II (articoli da 2 a 6) concerne la razionalizzazione delle funzioni di polizia e dei servizi strumentali.

4.5. L'articolo 2, comma 1, definisce i comparti di specialità che la Polizia di Stato, l'Arma e la Guardia di finanza esercitano in modo esclusivo o prevalente, con le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno, quale autorità nazionale di pubblica sicurezza, ai sensi dell'art. 1 della legge 1° aprile 1981, n. 121.

Il decreto, secondo quanto previsto dalle disposizioni transitorie e finali (art. 18, comma 5) dovrà essere adottato entro sei mesi dalla data di approvazione del decreto legislativo e dispiegherà complessivamente i suoi effetti a decorrere dal 1° gennaio 2017, in coincidenza dell'assorbimento del Corpo Forestale nell'Arma.

Al riguardo si considera che il comma 1 da un lato conferma con norma legislativa i comparti di specialità già attribuiti alle Forze di polizia, tenendo conto dell'assorbimento del Corpo forestale nell'Arma e del riassetto di detti comparti in funzione di una prima razionalizzazione operata al Ministro dell'interno con suo decreto del 28 aprile 2006; dall'altro rafforza con norma di legge i poteri di intervento e di coordinamento dello stesso Ministro nella specifica materia, in coerenza con le attribuzioni e le responsabilità conferitegli dall'art. 1 della legge n. 121 del 1981 e con gli obiettivi di razionalizzazione del sistema di sicurezza pubblica perseguiti dalla delega.

Peraltro, l'intervento del Ministro dell'interno finalizzato a stabilire le modalità di esercizio, in via permanente o esclusiva, dei compiti connessi ai diversi comparti di specializzazione è condivisibile anche sul piano dell'efficacia del servizio di polizia, poiché attiene a profili tecnici, tendenzialmente variabili, che non si prestano a essere disciplinati con norme di rango primario.

È evidente, comunque, che l'elencazione dei comparti di specialità operata dal legislatore delegato scaturisce da una ricognizione delle competenze sin qui sviluppate dalle Forze di polizia in aggiunta ai compiti istituzionali primari e si conforma alla normativa vigente.

Sul piano interpretativo, poi, non possono sussistere dubbi che l'attribuzione del comparto "sicurezza del mare" alla Guardia di finanza, dotata di una consistente componente aero-navale, in conseguenza della prevista soppressione dei servizi nautici della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della Polizia penitenziaria disposta al successivo art. 4, si riferisca all'assolvimento dei compiti di ordine e sicurezza pubblica e soddisfi quindi l'esigenza di proiezione in mare degli ordinari compiti di polizia e non attenga invece alla sicurezza della navigazione e al soccorso in mare, funzioni alle quali, come sottolineato in precedenza, è preposta la Guardia costiera; si manifestano in questo modo plasticamente le criticità

rilevate in precedenza (*retro* §§ 3.1., 3.3. e 3.6.). Sul punto valuterà il Governo l'opportunità di eventuali integrazioni del testo, ovvero di non esercitare la delega per tutto quanto concerne le operazioni in mare e i reparti nautici delle Forze di polizia, ovvero di esercitare anche la delega prevista dalla lettera b) dell'art. 8, comma 1 cit., in modo da ricondurre armonicamente a sistema l'intera materia.

Il comma 2 ripropone disposizione analoga a quella già espressa dall'art. 11 della legge 31 marzo 2000, n. 78, per la quale l'istituzione o la soppressione di comandi, unità e reparti, nonché le dotazioni di personale e mezzi destinati allo svolgimento di attività specializzate presso Amministrazioni dello Stato diverse da quelle di appartenenza, devono essere disposte, su proposta del Ministro interessato, dal Ministro competente gerarchicamente, previo concerto con il Ministro dell'interno. Ancorché tale disposizione sia tuttora vigente, è palese l'intendimento del legislatore delegato di prevenire fughe in avanti verso nuovi comparti di specialità e di privilegiare l'impegno delle risorse disponibili per l'assolvimento prioritario delle competenze generali assegnate a ciascuna Forza di polizia, sotto la direzione e il coordinamento del Ministro dell'interno a norma dell'art. 1 della legge n. 121/1981.

Al riguardo la Commissione speciale non può non osservare che la riproposizione di disposizioni di identico contenuto in successivi provvedimenti di legge relativi alle funzioni di polizia debba indurre a una seria riflessione sull'opportunità di procedere, come obiettivo di ordine generale, alla rivisitazione e alla sistemazione del vigente quadro normativo, secondo le modalità di semplificazione già sottolineate in precedenza, (*retro* § 3.2.).

4.6. L'articolo 3, in conformità alla delega, introduce le misure per dare attuazione alla razionalizzazione dei presidi di polizia sul territorio e ne demanda la

definizione a un decreto del Ministro dell'interno da adottare entro 60 giorni dalla pubblicazione del decreto legislativo in esame (comma 1).

La disposizione è essenzialmente rivolta a razionalizzare la dislocazione della Polizia di Stato e dell'Arma, quali Forze di polizia a competenza generale, secondo i seguenti criteri, ai quali dovranno conformarsi le misure del suddetto decreto:

- coordinare la presenza dei presidi sul territorio, in modo da garantire adeguati livelli di sicurezza;
- privilegiare l'impiego della polizia di Stato nei comuni capoluogo e dell'Arma dei carabinieri nel restante territorio;
- possibilità di derogare al suddetto criterio per particolari esigenze di ordine sicurezza pubblica, tenendo anche conto: dei provvedimenti di riorganizzazione delle Forze di polizia di livello provinciale conseguenti all'assorbimento del Corpo forestale nell'Arma; della riorganizzazione periferica delle pubbliche amministrazioni secondo ambiti territoriali non obbligatoriamente corrispondenti al livello provinciale o di città metropolitana, prevista dall'art. 1, comma 147, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. legge "Del Rio"); della riorganizzazione delle Prefetture- Ufficio territoriale del Governo, pure disposta dall'art. 8, comma 1, lettera e) della delega.

Nel richiamare l'attenzione sulla circostanza che l'intervenuta soppressione delle Province si riflette anche sulla definizione di comune capoluogo che andrebbe pertanto riformulata quantomeno ai fini in esame, si considera che, avuto riguardo alle suesposte correlazioni e ai principi di semplificazione, efficienza e di contenimento della spesa, dettati dalla delega, che dovranno pure essere osservati nella definizione delle misure di razionalizzazione dei presidi di polizia e nei successivi provvedimenti, il termine di 60 giorni, decorrente dalla pubblicazione del presente decreto, entro il quale il Ministro dell'interno dovrà adottare il relativo decreto, appare eccessivamente ravvicinato.

Vorrà il Governo, pertanto, valutare la convenienza di adeguati correttivi.

Il comma 2 dello stesso articolo 3, che concerne la razionalizzazione della dislocazione territoriale dei comandi e reparti della Guardia di finanza, non è in sintonia con il comma precedente e con la *ratio* della delega, in quanto non prevede che i provvedimenti di riorganizzazione dei reparti del Corpo, che concorrono al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, siano sottoposti al concerto del Ministro dell'interno, analogamente a quanto stabilito per i reparti dell'Arma, ai sensi dell'art. 177 del d.lgs. n. 66 del 2010. Al riguardo sembrerebbe necessario un adeguamento del testo, volto a non disattendere le attribuzioni del Ministro dell'interno, quale Autorità nazionale di pubblica sicurezza ai sensi dell'art. 1 della legge n. 121 del 1981.

Sul piano strettamente formale, in corrispondenza dell'ultimo periodo del comma, si suggerisce di sostituire l'inciso “decreto del Presidente della Repubblica n. 34 del 1999” con “*decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1999, n. 34*”.

4.7. L'articolo 4, nell'ottica della razionalizzazione richiesta dalla delega e al fine di garantire alla Guardia di finanza l'esercizio delle funzioni in mare previste dall'articolo 2, dispone la soppressione delle squadre nautiche della Polizia di Stato e dei siti navali dell'Arma con trasferimento dei relativi mezzi al Corpo, fatto salvo il mantenimento delle moto d'acqua per la vigilanza dei litorali e dei natanti impiegati nella laguna di Venezia, nelle acque interne e nelle isole minori ove, per esigenze di ordine e sicurezza pubblica, è già dislocata un'unità navale (commi 1 e 2).

Il comma 3 dello stesso articolo attribuisce al medesimo Corpo l'attività di supporto, con mezzi navali, alle predette Forze di polizia per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali e, con mezzi aerei, al Corpo della polizia penitenziaria

per il servizio delle traduzioni, secondo modalità da definire con appositi protocolli, anche al fine di determinare il ristoro dei relativi oneri.

La Commissione speciale -oltre a ribadire quanto evidenziato retro ai §§ 3.1. e 3.3. - osserva che i risparmi di spesa quantificati nella relazione tecnica, pari a 3.669.236 euro nel triennio, per la progressiva chiusura dei reparti nautici potrebbero essere di fatto incisi al ribasso, ove si consideri che per soddisfare le esigenze di cooperazione con le altre Forze di polizia potrebbe essere necessario rischierare alcuni mezzi della Guardia di finanza, a meno di disattendere l'obiettivo del potenziamento dell'efficacia delle funzioni di polizia, che costituisce uno dei principi informativi della delega.

4.8. L'articolo 5, al fine di perseguire gli obiettivi di finanza pubblica, disciplina la gestione associata dei servizi strumentali delle Forze di polizia.

In particolare, al comma 1, vengono previsti processi di centralizzazione di acquisizione di beni e servizi delle Forze di polizia, attraverso l'adozione di specifici protocolli, da adottare entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo e comunque da applicarsi a decorrere dal 1° gennaio 2017 (art. 18, comma 5).

Il comma 4 del medesimo articolo stabilisce che le Forze di polizia hanno facoltà di recedere dai contratti in corso, relativi ai settori tecnico-logistici, anche in deroga alle eventuali clausole difformi previste contrattualmente.

Relativamente a quest'ultima disposizione si osserva che, conclusa la fase pubblicistica dell'aggiudicazione dell'appalto e dopo la stipulazione del contratto, il rapporto negoziale assume carattere privatistico, sicché l'amministrazione si pone con la controparte in posizione di parità che però, è stato anche precisato, è "*tendenziale*" (Corte Cost. n. 53 e n. 43 del 2011), in quanto, pur nel contesto di un rapporto paritetico, sono apprestate per l'amministrazione norme speciali,

derogatorie del diritto comune, definite di autotutela privatistica (Cons. St., Ad. Plen. n. 6 e 14 del 2014).

In particolare, a fronte della generale previsione civilistica (art. 1373 c.c.), il legislatore ha disciplinato il recesso della pubblica amministrazione dal contratto di appalto con l'art. 109 del d.lgs. n. 50 del 2016, prevedendo il preavviso all'appaltatore e, quanto agli oneri, la forfetizzazione del lucro cessante nel dieci per cento delle opere non eseguite e la commisurazione del danno emergente, fermo il pagamento dei lavori eseguiti, al "valore dei materiali utili esistenti in cantiere".

Il recesso, pertanto, comporta l'apprezzamento preliminare degli oneri che l'amministrazione è tenuta a sostenere per legge e per il contenzioso prevedibilmente azionato dalla controparte, con riferimento alla violazione dei principi di correttezza e di buona fede.

Si condivide, quindi, la formulazione prudenziale del testo che dà facoltà all'amministrazione di recedere dai contratti in corso, con ciò sottendendo la necessità di una preventiva valutazione dei costi-benefici.

Su piano del *drafting* si suggerisce di sostituire, al comma 1 e al comma 2, l'inciso "citata legge n. 121 del 1981" con "*legge 1° aprile 1981, n. 121*".

4.9. Con l'articolo 6 s'intende dare attuazione al principio di delega che prevede l'adozione del numero unico europeo "112" per le chiamate di emergenza su tutto il territorio nazionale con l'istituzione di centri unici di risposta da realizzare in ambito regionale, secondo modalità definite con i protocolli d'intesa adottati ai sensi dell'articolo 75-bis, comma 3, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, che dovranno essere sottoscritti dal Ministero dell'interno con le regioni interessate.

Il completamento della copertura nazionale dovrà concludersi entro due anni dall'entrata in vigore del decreto legislativo.

Si tratta di un traguardo che non ammette ulteriori rinvii, soprattutto in ragione dei vincoli comunitari in precedenza richiamati.

5. Disposizioni generali per l'assorbimento del Corpo forestale: il Capo III.

Il Capo III (articoli da 7 a 13) reca le disposizioni generali per l'assorbimento del Corpo forestale dello Stato.

5.1. L'articolo 7, comma 1, prevede l'assorbimento del Corpo forestale nell'Arma e l'attribuzione a quest'ultima delle funzioni del Corpo forestale - ad eccezione di:

- competenze assegnate al Corpo nazionale dei vigili del fuoco (lotta attiva contro gli incendi boschivi e il loro spegnimento con mezzi aerei), alla Polizia di Stato (ordine e sicurezza pubblica e contrasto della criminalità organizzata in ambito interforze) e alla Guardia di finanza (soccorso in montagna, sorveglianza delle acque marine confinanti con le aree naturali protette e contrasto, nell'ambito degli spazi doganali, alle violazioni in materia di commercio illegale della flora e della fauna in via di estinzione); per quanto riguarda la sovrapposizione di competenze in generale e in materia di tutela delle aree marine, fra Guardia di finanza e Guardia costiera, si rinvia a quanto già evidenziato *retro* ai §§ 3.1., 3.3. e 3.6.;

- attività cui provvede il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (rappresentanza e tutela degli interessi forestali nazionali in sede comunitaria e internazionale e raccordo con le politiche forestali regionali, certificazioni previste dalla convenzione di Washington e adempimenti in materia di alberi monumentali).

Il comma 2 del medesimo articolo 7 elenca dettagliatamente le funzioni attribuite all'Arma, escludendo le attività in materia di:

- tutela degli alberi monumentali e certificazioni nell'ambito del controllo del commercio internazionale e della detenzione di esemplari di fauna e di flora minacciati di estinzione e tutelati ai sensi della convenzione di Washington (cui provvede il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ai sensi del successivo art.11);
- contrasto al commercio illegale degli esemplari sopra richiamati nell'ambito degli spazi doganali (cui provvede il Corpo della guardia di finanza, ai sensi del successivo articolo 10).

Le disposizioni recate dall'articolo sono conformi alla delega, nella parte in cui dispone (art. 8, comma 1, lettera a) *“il riordino delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente, del territorio e del mare, nonché nel campo della sicurezza e dei controlli nel settore agroalimentare, conseguente alla riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato ed eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia, fatte salve le competenze [...]”*.

In particolare, le funzioni attribuite all'Arma, a parte le eccezioni sopra indicate, corrispondono a quelle istituzionalmente assegnate al Corpo forestale dalla legge 6 febbraio 2004, n. 36 (Nuovo ordinamento del Corpo forestale) e coprono anche i compiti assolti dal Comando carabinieri per la tutela dell'ambiente, che ha assunto l'attuale configurazione con la legge 23 marzo 2001, n. 93 (non citata nella relazione tecnico-normativa), e dal Comando carabinieri politiche agricole e alimentari,

Quest'ultima unità, che opera alle dipendenze funzionali del Ministro delle politiche agricole, forestali e agroalimentari, esercita controlli specifici sulla regolare applicazione di regolamenti comunitari e concorre nell'attività di prevenzione e repressione delle frodi nel settore agroalimentare, ai sensi del d.P.C.M. 27 febbraio 2013, n. 105.

Tra i compiti assegnati all'Arma (comma 2, lettera o) è compreso il controllo del manto nevoso e la previsione del rischio valanghe, mentre alla Guardia di finanza è

assegnato il compito del soccorso in montagna, come si rileva dal comma 1, lettera b) del successivo articolo 10.

Sul punto, nonché per ciò che concerne l'assolvimento dei compiti CITES, si rinvia a quanto osservato al § 3.6.

Sul piano formale, si segnala che nel comma 1 il termine "previsto" è ripetuto due volte, sicché sarebbe opportuno dopo la parola "quanto" sostituirlo con "*disposto*".

5.2. L'articolo 8, al comma 1, fissa i criteri generali che presiedono alla riorganizzazione dell'Arma in conseguenza dell'assorbimento del Corpo forestale con la previsione, volta alla salvaguardia delle professionalità esistenti e dell'unitarietà delle funzioni, del passaggio al Comando generale dell'Arma delle funzioni dell'Ispettorato generale del Corpo forestale, attuale organo di vertice del Corpo.

Contestualmente è previsto che le organizzazioni addestrativa, aerea (ad eccezione delle componenti trasferite al Corpo nazionale dei vigili del fuoco) e territoriale del Corpo forestale confluiscono nelle corrispondenti articolazioni funzionali dell'Arma. Viene, altresì, stabilito che le restanti componenti centrali e periferiche del Corpo forestale, dedicate alla tutela dell'ambiente, del territorio e delle acque e alla sicurezza e ai controlli nel settore agroalimentare, confluiscono nei Comandi carabinieri che già operano negli stessi comparti di specialità.

Il comma 2 apporta le conseguenti varianti al capo V del Titolo III del d.lgs. n. 66 del 2010, che disciplina l'ordinamento dell'Arma, e, in particolare, aggiunge alle cinque esistenti una sesta articolazione denominata "*organizzazione della tutela per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare*" (art. 174, comma 2, lettera c-bis del codice dell'ordinamento militare).

All'istituenda organizzazione forestale dei Carabinieri è preposto un generale di corpo d'armata, assistito da un vicecomandante con il grado di generale di divisione del ruolo forestale.

Il comma 3, infine, prevede che il Comando carabinieri tutela per l'ambiente e il Comando carabinieri politiche agricole e alimentari siano da subito inquadrati nell'istituenda organizzazione per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare.

La soluzione organizzativa adottata, che non modifica né la struttura unitaria del Corpo, né le competenze dei reparti territoriali e conferma la dipendenza funzionale dell'organizzazione forestale dell'Arma dal Ministro delle politiche agricole per le materie afferenti alla tutela agroalimentare e forestale, appare conforme ai principi della delega e preserva le professionalità degli appartenenti al Corpo forestale, realizzando così la condizione indispensabile affinché le funzioni attualmente attribuite al Corpo forestale non subiscano soluzione di continuità.

Viene altresì confermata la dipendenza funzionale dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il quale può avvalersi del Comando unità per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare per l'espletamento di funzioni riconducibili alle attribuzioni del medesimo ministero, mantenendo quindi attivo un ulteriore profilo di dipendenza funzionale coerente con l'assolvimento di compiti rilevanti a tutela di interessi prioritari dei cittadini.

Sul piano formale si suggerisce di:

- sostituire al comma 2, primo periodo, l'inciso "decreto legislativo n. 66 del 2010" con "*decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66*";
- apportare analogha correzione al comma 3, espungendo anche la parola "citato";
- correggere, sempre al comma 3, la citazione del decreto del Ministro dell'ambiente 11 novembre 1986 e del decreto del Ministro della difesa 8 giugno 2001, sostituendo agli estremi di registrazione presso la Corte dei conti quelli

relativi alla pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, ove avvenuta.

5.3. L'articolo 9, comma 1, dispone l'attribuzione al Corpo nazionale dei vigili del fuoco delle competenze già assolte dal Corpo forestale in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e spegnimento con mezzi aerei degli stessi, dettagliatamente individuate nel comma 2: contrasto con mezzi terrestri ed aerei in concorso con gli enti regionali; coordinamento delle operazioni di spegnimento d'intesa con le Regioni; la partecipazione alla struttura di coordinamento nazionale e a quelle regionali.

Lo stesso comma 2 rinvia a un decreto interministeriale per la disciplina degli aspetti organizzativi del servizio antincendi, articolato in uffici centrali e reparti territoriali deputati all'attività operativa, in base alle risorse umane, strumentali, logistiche e finanziarie all'uopo trasferite con le modalità di cui al successivo articolo 13.

Il comma 3 consente, al fine di garantire lo specifico addestramento del personale impegnato delle attività antincendio boschivo, la stipula di protocolli d'intesa con l'Arma per l'utilizzo dei centri di formazione del Corpo forestale dello Stato trasferiti alla stessa con il presente decreto.

In particolare, con riferimento all'azione di coordinamento delle operazioni di spegnimento d'intesa con le Regioni, nella relazione illustrativa si fa riferimento al volontariato antincendio boschivo, che fa parte dell'organizzazione di protezione civile delle Regioni e dalle stesse regolato con leggi regionali. Al riguardo sembrerebbe opportuno integrare il comma 1, lettera b), aggiungendo dopo le parole "d'intesa con le Regioni" le seguenti "*anche per quanto concerne l'impiego dei gruppi di volontariato antincendi (AIB)*".

Relativamente, poi, al soddisfacimento delle esigenze addestrative del personale impegnato nella lotta attiva contro gli incendi boschivi anche con mezzi aerei, demandate ai centri di formazione del Corpo forestale confluiti nell'Arma dei carabinieri, si è del parere che detta soluzione si giustifichi nell'immediatezza dell'assorbimento del Corpo forestale, ma che in prosieguo l'addestramento debba essere curato direttamente dal Corpo dei vigili del fuoco, che ha già assorbito la componente aerea del Dipartimento della protezione civile operante nel servizio antincendi.

5.4. L'articolo 10 riguarda le funzioni del Corpo forestale attribuite alla Polizia di Stato e al Corpo della guardia di finanza.

In particolare, alla Polizia di Stato vengono assegnate le funzioni in materia di ordine e sicurezza pubblica e contrasto alla criminalità organizzata in ambito interforze.

Per quanto concerne le funzioni trasferite alla Guardia di finanza e, in particolare, quelle relative al soccorso in montagna e al contrasto del commercio illegale di flora e fauna protetta negli spazi doganali, si richiamano le osservazioni espresse in precedenza ((retro § 3.6.).

5.5. L'articolo 11 indica le attribuzioni di natura amministrativa, già del Corpo forestale, assegnate al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali. Le relative attività, congiuntamente a quelle in materia di politiche forestali e filiera del legno, saranno svolte da una struttura di livello dirigenziale trasferita allo stesso Ministero, mediante specifico decreto di natura regolamentare che provvederà anche all'individuazione della relativa dotazione organica.

5.6. L'articolo 12, comma 1, disciplina il trasferimento del personale conseguente all'attribuzione delle funzioni di cui agli articoli 7, 9, 10 e 11, prevedendo che le

dotazioni organiche delle Amministrazioni destinatarie siano incrementate delle unità indicate nella Tabella A, così ripartite: 126 alla Polizia di Stato, 84 alla Guardia di finanza, 390 al Corpo dei vigili del fuoco, 7.034 all'Arma e 47 al Ministero delle politiche agricole e forestali a fronte di una consistenza effettiva del Corpo forestale pari a 7.781 unità rispetto alla dotazione organica di 9.360.

Al riguardo, attesa la complessità della procedura, sulla quale si concentra l'attenzione del personale interessato e dei sindacati, è opportuno richiamare il contenuto delle relative disposizioni.

Il comma 1 prevede che *“In conseguenza delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8, 9 e 10, le dotazioni organiche dell'Arma dei carabinieri, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, della Polizia di Stato e del Corpo della guardia di finanza, rideterminate ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge, sono incrementate delle unità corrispondenti al numero complessivo, nelle qualifiche e nei gradi, di cui alla tabella A allegata al presente decreto”*.

Il comma 2 stabilisce, in via generale, che *“Il Capo del Corpo forestale dello Stato, con proprio provvedimento adottato entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto e pubblicato sul Bollettino ufficiale del medesimo Corpo, individua, sulla base dello stato matricolare, l'Amministrazione, tra quelle indicate al comma 1, presso la quale ciascuna unità di personale è destinata a transitare[...]”*, tenendo conto dei criteri ivi indicati (sui quali subito si tornerà), in ordine di priorità, mentre il successivo comma 3 dispone che *“Nello stesso termine di cui al comma 2, ai fini della determinazione del contingente limitato di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), numero 2), della legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa ricognizione dei posti disponibili e tenuto conto del rispettivo fabbisogno, sono individuate, preferibilmente tra quelle che svolgono funzioni attinenti alle professionalità del personale da ricollocare, le Amministrazioni statali verso le quali è consentito il transito di cui al comma 4, lettera b)”*.

Il comma 4 prevede che *“Il personale del Corpo forestale dello Stato, nei trenta giorni successivi alla pubblicazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di cui al comma 3, primo periodo, può:*

a) presentare domanda per il transito in altra amministrazione di cui al comma 1, specificamente indicandola in relazione ai criteri di cui al comma 2. Il transito è consentito nel rispetto dei contingenti indicati nella tabella A, di cui al comma 1, compatibilmente con le esigenze di funzionalità;

b) optare, anche in via subordinata alla domanda di cui alla lettera a), per la privatizzazione del rapporto di lavoro e il transito in altra amministrazione statale tra quelle individuate dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 3, primo periodo, e con le modalità ivi indicate”.

Il comma 6 stabilisce, poi, che *“Nel caso in cui, alla data del 1° settembre 2016, il personale che ha optato per la mobilità di cui al comma 4, lettera b), non sia stato ricollocato, si procede, previo esame congiunto con le organizzazioni sindacali, a definire altre forme di ricollocazione. In caso di mancato ulteriore assorbimento entro il 31 dicembre 2016, il predetto personale cessa di appartenere al comparto sicurezza e difesa e nei suoi confronti si applicano le disposizioni dell'articolo 33, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Al personale ricollocato ai sensi del presente comma è attribuito il trattamento economico previsto dall'articolo 30, comma 2-quinquies, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001”.*

È evidente, dunque, che vi è un amplissimo margine per gli appartenenti al Corpo forestale per rifiutare l'accesso all'Arma ed essere trasferiti ad altra Amministrazione civile, in quanto coloro che hanno optato per la privatizzazione del rapporto di lavoro, qualora entro il 31 dicembre 2016 non trovino collocazione in altra amministrazione statale nell'ambito del contingente determinato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 12, comma 3) o nell'ambito di “non ben definite” altre forme di collocazione da individuarsi previo esame congiunto con i sindacati, sono collocati in disponibilità con effetti sul trattamento

economico, in quanto non potranno percepire l'eventuale assegno ad personam riassorbibile.

A ciò deve aggiungersi che l'art. 18, comma 10, del decreto legislativo in commento dispone che il personale appartenente ai ruoli dei periti, revisori e operatori e collaboratori del Corpo forestale, ove non riconosciuto idoneo all'ammissione nell'Arma al termine del corso di formazione militare che deve essere frequentato da tutto il personale transitato nei Carabinieri, è collocato nei ruoli del personale civile del Ministero della difesa.

Orbene, pur convenendo sull'opportunità di prestare la dovuta attenzione alle istanze che provengono dal personale attraverso le rappresentanze sindacali, non si può non osservare che il decreto legislativo in esame introduce nella procedura di transito, come già evidenziato al § 3.4.5., una flessibilità che non sembra trovare corrispondenza nei principi e nei criteri di delega.

Infatti, la legge di delegazione ha stabilito che la riorganizzazione del Corpo forestale deve aver luogo *“ferme restando la garanzia degli attuali livelli di presidio dell'ambiente, del territorio e del mare [...] la salvaguardia delle professionalità esistenti, delle specialità e l'unità delle funzioni da attribuire, assicurando la necessaria corrispondenza tra le funzioni trasferite e il transito del relativo personale [...]”* e che il transito *“in altre amministrazioni pubbliche”* è ammesso soltanto per *“un contingente limitato”*.

In altri termini, la legge delega - costituente parametro imprescindibile per la legittimità del decreto in esame - pone quale interesse pubblico primario il mantenimento degli attuali livelli di presidio garantiti dal Corpo forestale sicché il numero dei transiti presso amministrazioni diverse dall'Arma è consentito per contingenti che, se venuti meno, determinerebbero una riduzione del presidio territoriale sinora assicurato.

Pertanto, senza con ciò voler prediligere una specifica soluzione, la Commissione speciale ritiene che la criticità evidenziata potrebbe essere superata fissando per il

transito in altre amministrazioni pubbliche di cui al comma 3 un tetto non troppo distante dalle 200 unità, cifra corrispondente all'incirca alla differenza tra la consistenza degli effettivi del Corpo forestale (7.781) e il totale delle unità dei contingenti indicati nella Tabella A (complessivamente 7.597 unità).

Poiché è prevedibile che su quest'ultima opzione, che comporta l'attribuzione dell'assegno *ad personam* riassorbibile e quindi la conservazione del trattamento economico complessivo, si concentrerà il maggior numero delle istanze di transito nelle amministrazioni pubbliche, si rimette alla valutazioni del Governo l'opportunità di aggiungere ulteriori criteri di selezione, rispetto a quelli già previsti al comma 1 dell'articolo in esame.

Nel contesto descritto non si ritiene che sussistano le condizioni per estendere il transito alla amministrazioni regionali auspicato dalla Conferenza unificata.

Sul piano formale si suggerisce di espungere al comma 4 l'inciso "per la privatizzazione del posto di lavoro", trattandosi di espressione non prevista dalla legge delega e non necessaria ai fini della comprensione del testo. Si consiglia, altresì, di sostituire al comma 9 l'espressione "decreto annuale" con "*decreto emanato annualmente*".

5.7. L'articolo 13 reca le disposizioni per il trasferimento delle risorse logistiche, strumentali e finanziarie del Corpo forestale.

Al riguardo non si hanno osservazioni da formulare.

Sotto il profilo della qualità della regolazione, invece, si osserva che:

- a) i commi 1, 2, 3, 4 e 6, introducono una disciplina d'indole transitoria che andrebbe logicamente collocata nel relativo Capo dello schema in esame;
- b) il comma 5, invece, reca una disposizione a regime, che autorizza permanentemente il Ministro delle politiche agricole a stipulare con le Regioni convenzioni specifiche nelle materie oggetto di funzioni trasferite all'Arma; questa

norma andrebbe meglio collocata nella sede propria ovvero, nell'art. 33, d.lgs. n. 300 del 1999 o comunque nei regolamenti ordinamentali di cui all'art. 34 del medesimo decreto n. 300.

6. Disposizioni per l'inquadramento del personale del Corpo forestale: il Capo IV.

Il Capo IV (articoli da 14 a 17) reca le disposizioni generali per l'inquadramento del personale del corpo forestale dello Stato in transito nell'Arma dei Carabinieri, nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nel Corpo della guardia di finanza e nella Polizia di Stato.

6.1 L'articolo 14 apporta al d.lgs. 15 marzo 2010 n. 66 le modificazioni e le integrazioni necessarie per l'istituzione dei ruoli forestali dell'Arma dei carabinieri e per il transito del personale forestale: sono state, in particolare, previste disposizioni "*a regime*", volte a disciplinare il reclutamento, lo stato e l'avanzamento del personale forestale che sarà immesso nelle qualifiche iniziali dei ruoli dell'Arma e disposizioni "*transitorie*" per l'inquadramento, lo stato e l'avanzamento del personale attualmente in servizio nel Corpo forestale.

Relativamente alla situazione "a regime" è prevista la costituzione del "ruolo forestale degli ufficiali dell'Arma dei carabinieri", alimentato mediante pubblico concorso, per titoli ed esami, al quale possono partecipare i cittadini italiani che non abbiano superato il trentaduesimo anno di età, in possesso di laurea magistrale o specialistica pertinente alla specifica professionalità del ruolo e, con riserva non superiore al venti per cento dei posti disponibili, i militari dell'Arma, appartenenti ai ruoli non direttivi e non dirigenti, che non abbiano superato il quarantesimo anno di età.

I vincitori di concorso sono nominati tenenti, ammessi alla frequenza di un corso di formazione e immessi nello specifico ruolo, con una progressione di carriera che

può svilupparsi sino al grado di generale di divisione, come da tabella IV, allegata al decreto delegato in esame.

Quanto alle unità di personale non dirigente e non direttivo necessario per soddisfare le esigenze in materia di sicurezza e tutela ambientale, forestale agroalimentare, non si procede alla costituzione di nuovi ruoli, ma si stabilisce che siano portate in aumento agli esistenti ruoli degli ispettori, dei sovrintendenti e dei carabinieri, di cui seguono la disciplina. A tal fine si prevede che i posti per ciascun concorso relativo all'accesso ai suddetti ruoli sono aumentati in misura non inferiore al 4% per il reclutamento del personale da formare nelle specializzazioni in materia di sicurezza e tutela ambientale, forestale e agroalimentare. Il personale così arruolato è impiegato nella specializzazione conseguita, con il vincolo di non poter essere diversamente utilizzato prima che trascorra un periodo di almeno dieci anni.

La progressione di carriera delle unità immesse per le esigenze forestali è regolata secondo le disposizioni in vigore per l'Arma dei carabinieri.

Per quanto concerne la fase transitoria, si prevede – con una soluzione che il Collegio ritiene apprezzabile alla luce delle circostanze in cui l'Arma ha operato, non ultima la considerazione dell'entità del contingente trasferito nei Carabinieri - che il personale proveniente dal Corpo forestale, a secondo del ruolo di appartenenza, transiti in un corrispondente ruolo forestale dell'Arma e assuma contestualmente lo *status* militare.

A tale scopo vengono istituiti (comma 2 dell'articolo in esame) :

- il “ruolo forestale iniziale degli ufficiali in servizio permanente”, per l'inquadramento del personale direttivo e dirigente del Corpo forestale dello Stato”;
- il “ruolo forestale degli ispettori in servizio permanente”;
- il “ruolo forestale dei sovrintendenti in servizio permanente”;

- il “ruolo forestale degli appuntati e carabinieri in servizio permanente”;
- il “ruolo forestale dei periti in servizio permanente”;
- il “ruolo forestale dei revisori in servizio permanente”;
- il “ruolo forestale dei degli operatori e collaboratori in servizio permanente”.

Si tratta di ruoli che, a parte l'immissione iniziale, non saranno in prosieguo alimentati e sono quindi destinati ad esaurirsi. Per il personale transitato nei suddetti ruoli ad esaurimento continuano ad applicarsi i limiti di età e la progressione di carriera prevista nel Corpo di provenienza.

Il transito avviene secondo la corrispondenza dei gradi militari ai sensi dell'art. 632 del codice dell'ordinamento militare, con l'anzianità nella qualifica posseduta e mantenendo l'ordine di ruolo acquisito nel ruolo di provenienza.

È prevista, altresì, l'elezione degli organi di rappresentanza con procedura straordinaria nel rispetto dei criteri di cui all'art. 935 del d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90.

Il Collegio osserva che relativamente ai ruoli forestali dei periti, dei revisori e degli operatori del Corpo forestale manca nel testo una tabella di equiparazione delle relative qualifiche con i gradi militari. Poiché il personale militare è ordinato gerarchicamente in relazione al grado rivestito, sarebbe opportuno aggiungere detta tabella.

Più in generale, e senza con ciò prediligere una specifica soluzione, la Commissione invita a riflettere sull'opportunità che il personale tecnico del Corpo forestale (come suggerito dal n. 4, della lett. a) dell'art. 8 della legge delega che richiama l'art. 34 del d.lgs. n. 214 del 2005), sia inquadrato direttamente nel personale dei servizi fitosanitari regionali, in quanto detto personale è chiamato a operare, in base al menzionato art. 34 (ma anche in base all'art. 34-bis del decreto n. 214 che disciplina le figure degli agenti fitosanitari) rispondendo

“...funzionalmente e tecnicamente alle direttive del Servizio fitosanitario regionale”.

In subordine si può valutare la possibilità che tale personale, se ritenuto necessario per i compiti svolti dal servizio fitosanitario nazionale, sia annoverato nel contingente da assegnare al Ministero delle politiche agricole.

Quanto alle disposizioni che regolano l'elezione degli organi di rappresentanza militare, si suggerisce di prevedere che il presidente del comitato intermedio di rappresentanza, eletto dal personale forestale transitato nell'Arma, o un suo rappresentante partecipi con diritto di voto alle riunioni della sezione carabinieri del consiglio centrale di rappresentanza e che sia comunque garantita la partecipazione di un rappresentante della categoria interessata alle commissioni interforze di categoria.

In presenza di codice che riunisce le disposizioni legislative relative al personale militare, compresa l'Arma dei carabinieri, è corretto il ricorso allo strumento della novellazione che consente di soddisfare le esigenze sopravvenute, garantendo la coerenza giuridica, logica e sistematica delle disposizioni integrative con il contesto normativo sul quale si inseriscono. Tuttavia la scelta di concentrare nel solo articolo in esame, che risulta di non facile lettura, tutte le varianti, che attengono alla costituzione dei ruoli, al reclutamento, allo stato e all'avanzamento, non favorisce la chiarezza e l'intelligibilità delle disposizioni in materie sulle quali peraltro si concentra l'attenzione del personale interessato e delle rappresentanze sindacali.

Al riguardo, si suggerisce di ripartire l'art. 14 in più articoli, seguendo la sistematica del codice dell'ordinamento militare, che distingue tra disposizioni generali applicabili a tutto il personale militare e disposizioni che attengono a ciascuna categoria di personale.

Sul piano del *drafting*, si suggerisce di sostituire al comma 3 l'inciso "del presente provvedimento" con "*del presente decreto*". Al successivo comma 5, dopo la parola "permanenza" è opportuno aggiungere "*effettiva*".

6.3. Gli articoli 15, 16 e 17 recano le disposizioni per l'inquadramento dei contingenti di personale assegnati al Corpo dei vigili del fuoco, alla Polizia di Stato e alla Guardia di Finanza.

In particolare, per il personale transitato nel Corpo dei vigili del fuoco viene previsto l'inquadramento in ruoli speciali antincendio boschivi (AIB) ad esaurimento con l'assunzione delle qualifiche previste nell'ordinamento del Corpo dei vigili del fuoco, secondo una tabella di corrispondenza allegata. Al personale appartenente ai ruoli ad esaurimento si applicano le disposizioni vigenti per il corrispondente personale dei vigili del fuoco in materia di stato giuridico, progressione in carriera e trattamento economico.

Per le unità transitate nella Guardia di Finanza e nella Polizia di Stato è previsto l'inserimento a pettine nei corrispondenti ruoli dopo l'ultimo pari grado o qualifica avente la medesima decorrenza di qualifica e denominazione.

Non può sfuggire che le modalità di inquadramento per il personale assorbito nelle diverse Forze di polizia non siano del tutto omogenee e che la progressione in carriera corrispondente a quella attualmente prevista nell'ambito del Corpo forestale è sostanzialmente preservata nei soli ruoli ad esaurimento dell'Arma.

Sul punto sarebbe opportuna una riflessione congiunta delle amministrazioni interessate, al fine di introdurre nel provvedimento dei correttivi che possano prevenire iniziative di contenzioso da parte del personale, fondate su disparità di trattamento, pericoli di "*reformatio in peius*" dei trattamenti in godimento e irragionevolezza dei regimi attribuiti con il transito.

7. *Disposizioni transitorie, finali e finanziarie: il Cap V.*

Il Capo V (artt. da 18 a 20) comprende le disposizioni transitorie e finali, nonché quelle finanziarie.

7.1. L'articolo 18 reca una serie di disposizioni che il legislatore delegato ritiene necessarie- in relazione a quanto previsto dai precedenti Capi II e III - per meglio disciplinare le fasi antecedenti e successive all'attuazione del processo di razionalizzazione delle funzioni di polizia e per l'assorbimento del Corpo forestale. In particolare, il comma 5 prevede che siano tempestivamente adottati i provvedimenti e protocolli necessari per disporre degli strumenti propedeutici all'avvio della effettiva razionalizzazione del nuovo assetto funzionale e organizzativo delle Forze di polizia, da cui consegue anche la realizzazione dei risparmi di spesa, le due direttive del Ministro dell'interno, previste dagli articoli 2, comma 1, e 3, comma 1, rispettivamente, sui comparti di specialità, conseguente all'assorbimento del Corpo forestale dello Stato, e sulla dislocazione dei presidi di polizia sul territorio, anche al fine di evitare sovrapposizioni.

L'obiettivo è quello di far coincidere la decorrenza di entrata in vigore delle stesse con quella del 1° gennaio 2017, data prevista per l'efficacia, in particolare, delle disposizioni relative all'assorbimento del Corpo forestale nell'Arma e alla conseguente attribuzione delle relative funzioni alla medesima e alle altre Forze di polizia, nonché al Corpo nazionale dei vigili del fuoco e al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

Al riguardo si osserva, che l'art. 20 del decreto legislativo, dispone che lo stesso *“entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana”*, precisando inoltre che *“i provvedimenti concernenti l'attribuzione delle funzioni, il trasferimento delle risorse strumentali e finanziarie e il transito del personale del Corpo Forestale dello Stato nelle amministrazioni di cui all'art. 12, comma 1, hanno effetto contestualmente a decorrere dal 1 gennaio 2017”*.

La relazione chiarisce che tale duplicità di termini risulta necessaria “al fine di utilizzare il maggior tempo possibile per avviare, in particolare, gli atti preparatori al transito del personale dal Corpo Forestale dello Stato”; e anche per consentire di “adottare gli atti preparatori necessari al processo di razionalizzazione delle funzioni e della gestione associata dei servizi strumentali, nonché al trasferimento delle risorse, anche finanziarie, del Corpo Forestale dello Stato”.

Quanto rappresentato appare del tutto ragionevole, non potendosi certamente negare l'esigenza di un tempo indispensabile per la concreta attuazione della riforma, e dunque del processo di razionalizzazione; attuazione che, come è ovvio, postula quale presupposto proprio l'entrata in vigore della normativa primaria.

Circa la congruità del termine, la Commissione nulla ha da osservare, dovendo sul punto rimettersi alle valutazioni delle amministrazioni competenti, che avranno senza alcun dubbio proceduto ad una attenta quantificazione dei tempi occorrenti.

Si segnala comunque la specifica assegnazione di un termine di sei mesi per l'emanazione dei provvedimenti, indicati all'art. 18, comma 5, termine che - pur ferma l'efficacia alla data del 1° gennaio 2017 - sembra ora collocarsi a ridosso del predetto 1° gennaio 2017.

Si rendono, tuttavia, necessarie alcune osservazioni.

Quanto alla prevista entrata in vigore del decreto legislativo “il giorno successivo alla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale” (art. 20), occorre ricordare che, in difetto di un espresso criterio contenuto nella legge delega, non è concesso al legislatore delegato di indicare termini di entrata in vigore dell'atto avente valore di legge (quale è il decreto legislativo), in modo difforme da quanto previsto per le fonti primarie in generale, e dunque per il decreto legislativo in particolare.

Poiché tale criterio di autorizzazione alla previsione di un termine diverso non è presente nella legge delega, occorre ricordare, in linea generale, quanto previsto dall'art. 73, comma terzo, Cost., secondo il quale - con disposizione estensibile ai

decreti legislativi (nulla espressamente affermando sul punto, in senso derogatorio alla disposizione generale, il successivo art. 76) - “*le leggi . . . entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione . . .*”.

Inoltre, l’entrata in vigore al quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione è altresì prevista:

- in generale, per le leggi ed i regolamenti, dall’art. 10 disp. prel. cod. civ.;
- per i decreti legislativi delegati, dall’art. 7, comma. 1, del d.P.R. 28 dicembre 1985 n. 1092 (“Approvazione del Testo Unico sulle disposizioni sulla promulgazione delle leggi e sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica Italiana”).

Occorre quindi concludere, in assenza di un criterio di delega che disponga in senso difforme, che l’entrata in vigore del decreto legislativo debba avvenire al quindicesimo giorno successivo alla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, a tal fine sostituendo, nell’art. 20, le parole “il giorno” con le parole “*il quindicesimo giorno*”.

In alternativa si potrebbe espungere l’indicazione relativa all’entrata in vigore del decreto legislativo dal che deriverebbe che lo stesso andrebbe in vigore dopo la *vacatio legis*.

Quanto al termine previsto per l’efficacia dei provvedimenti di attuazione emanandi, e ribadito che in ordine alla sufficienza del termine individuato ci si rimette alle valutazioni tecniche del Governo, la Commissione rileva come, al fine di consentire una congrua attuazione della razionalizzazione delle funzioni di polizia, sia stato indicato un unico termine di efficacia (1 gennaio 2017), per tutti i provvedimenti emanandi, a prescindere dalla data della loro concreta adozione.

7.2. L’articolo 19 contiene le disposizioni finanziarie.

L'art. 23 della legge delega prevede che *“fermo quanto previsto dagli articoli 8, comma 3, e 14, comma 5, lett. a), dall’attuazione della presente legge e dei decreti legislativi da essa previsti non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”*.

Le eccezioni - per le quali le disposizioni richiamate provvedono ad individuare anche la copertura dei maggiori oneri - riguardano, nella prima ipotesi, l’istituzione del numero unico europeo 112; nella seconda ipotesi, il finanziamento del fondo previsto dall’art. 596, comma 1, del codice dell’ordinamento militare.

Più in particolare, l’art. 8, comma 1, lett. a) n. 3, della legge delega prevede *“l’utilizzo, previa verifica da parte del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell’economia e delle finanze, di una quota parte dei risparmi di spesa di natura permanente, non superiore al 50 per cento, derivanti alle Forze di Polizia dall’attuazione della presente lettera, fermo restando quanto previsto dall’art. 23 della presente legge, tenuto anche conto di quanto previsto dall’art. 3, comma 155, secondo periodo, della legge 24 dicembre 2003 n. 350”*.

La prima disposizione richiamata è quella della stessa legge delega, sopra riportata, che prescrive l’invarianza della spesa; la seconda è relativa a una autorizzazione di spesa già concessa dalla legge n. 350/2003 (legge finanziaria 2004), e destinata a *“provvedimenti normativi in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale non direttivo e non dirigente delle Forze Armate e delle Forze di Polizia”*.

L’art. 19, comma 1, dello schema di decreto legislativo prevede che *“i risparmi di spesa derivanti dagli articoli 3, 4, 5 e 7, al netto degli oneri di cui agli articoli 3, 16 e 17 del presente decreto . . . nonché quelli di cui all’art. 12 , da accertarsi a consuntivo, per il 50 per cento sono destinati all’incremento dell’autorizzazione di spesa di cui all’articolo 3, comma 155, secondo periodo, della legge 24 dicembre 2003 n. 350, ai fini della revisione dei ruoli delle forze di polizia di cui all’art. 8,*

comma 1, lettera a) numero 1), della legge 124 del 2015, Il restante 50 per cento è destinato al miglioramento dei saldi di finanza pubblica”.

La Sezione considera che la disposizione finanziaria:

- risulta destinare alle Forze di Polizia una quota pari al 50% dei risparmi di spesa, in coerenza con la legge delega che fissa il limite di disponibilità in misura “non superiore al 50%”;
- le somme espressamente indicate nell’art. 19 sono quelle risultanti dalla relazione tecnica, al netto degli oneri derivanti dagli articoli 3, 16 e 17 del decreto legislativo;
- la finalità individuata è espressamente consentita dalla legge delega, che indica l’autorizzazione di spesa di cui all’art. 3, comma 155, secondo periodo, della legge n. 350/2003.

Tanto precisato, la Commissione osserva che le somme indicate all’art. 19 devono essere intese quali “risparmi di spesa di natura permanente”, posto che solo in relazione a tali risparmi è concessa l’utilizzazione in misura non superiore al 50%.

La relazione tecnica, pur esponendo analiticamente i risparmi conseguiti con la razionalizzazione, non li definisce “*di natura permanente*”, e tale natura risulta in taluni casi da approfondire, come per il risparmio individuato per il solo 2017, derivante da minori acquisti di veicoli “conseguiti al noleggio delle autovetture le cui procedure sono avviate e concluse nel corso del 2016”; risparmio che già non si produce nell’anno successivo, come evidenziato dalla stessa relazione tecnica.

Pertanto, la Commissione invita il Governo, e per esso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell’economia e delle finanze, a verificare puntualmente la “natura permanente” dei risparmi evidenziati, dovendosi ogni favorevole valutazione dell’art. 19 intendere come espressamente subordinata alla verifica ed attestazione della natura permanente dei risparmi conseguiti, così come espressamente previsto dalla legge delega.

Infine, occorre osservare che la destinazione del 50% delle somme derivanti da risparmi di spesa è correttamente destinata all'incremento dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 3, comma 155, secondo periodo della legge n. 350/2003, ma essa risulta altresì indicata come utilizzabile, in generale, per la revisione dei ruoli delle Forze di Polizia, di cui all'art. 8, comma 1, lett. a) n. 1), della legge n. 124/2015.

Orbene, tale disposizione da ultimo citata rimanda alla “*revisione della disciplina in materia di reclutamento, di stato giuridico e di progressione in carriera . . .*” delle Forze di Polizia.

Poiché l'autorizzazione di spesa di cui all'art. 3, comma 155, secondo periodo l. n. 350/2003, richiamata dalla legge delega, include espressamente nel proprio ambito di applicazione il “*personale non direttivo e non dirigente delle Forze Armate e delle Forze di Polizia*”, deve concludersi per l'esclusione del personale direttivo e dirigente dalla destinazione delle somme.

Pertanto, all'art. 19, comma 1, primo periodo, devono essere aggiunte, infine, le seguenti parole “*, con esclusione del personale direttivo e dirigente delle Forze Armate e delle Forze di Polizia*”.

Sotto il profilo formale si suggerisce di eliminare l' “a capo”, ovvero di numerare il comma.

8. Conclusioni.

Lo schema di decreto legislativo esaminato, primo tra quelli previsti in attuazione dei principi di delega di cui all'art. 8, comma 1 lettera a) della legge delega n. 124 del 2015, segna l'avvio di un processo di riorganizzazione delle Forze di polizia, volto a razionalizzarne l'impiego e valorizzarne le potenzialità evitando sovrapposizioni e dispendio di risorse finanziarie, senza con ciò ridurre la qualità

della risposta alle istanze di sicurezza, ma anzi perseguendo obiettivi di maggiore efficienza anche operativa.

Si tratta di un'opera di modernizzazione delle Forze di polizia, che appare quanto mai necessaria alla luce delle sfide del mondo contemporaneo, come le minacce del terrorismo di matrice internazionale e la criminalità nelle sue molteplici e non sempre prevedibili manifestazioni; in tal senso si formula l'auspicio che il testo dello schema di decreto in esame venga considerato nel contesto di una prospettiva europea in costante evoluzione presente e futura: si pensi alla disciplina di *Europol*, di *Frontex* o a quella inerente le forze di gendarmeria europea (ex art. 155 c.m. che richiama espressamente la legge n. 84 del 2010 di ratifica del relativo trattato intergovernativo), ovvero alle recentissime iniziative della Commissione europea in ordine all'istituzione di una polizia di frontiera europea.

Il Consiglio di Stato, nell'esercizio della funzione consultiva, è pronto a sostenere con un apporto imparziale e costruttivo le iniziative del Governo affinché il processo di riforma possa proseguire celermente nell'interesse della collettività nazionale ed europea, il cui progresso dipende anche dalla qualità della sicurezza individuale e collettiva.

Nel contempo non può non evidenziare che lo schema di decreto legislativo in esame è indicativo della complessità del quadro legislativo e ordinamentale sul quale si va ad incidere, non soltanto per i risvolti normativi, ma anche per i riflessi umani e finanziari.

Al riguardo, l'approssimarsi della scadenza della delega lascia presagire che si dovrà far ricorso nuovamente alla fonte delegante per proseguire il cammino di riforma.

In tale quadro si ritiene che andrebbe ampliato l'arco di tempo di un anno al momento previsto per apportare integrazioni e correttivi al decreto in esame, tenendo presente che l'aggiustamento potrà essere tanto più efficace se sostenuto da un approfondita verifica dell'impatto del decreto sulla regolazione, a cui

potrebbe concorrere anche questo Consiglio, se richiesto (come già esposto al precedente § 3.2.)

Si esprime, in conclusione, parere favorevole con le richiamate osservazioni

P.Q.M.

Nei termini esposti è il parere del Consiglio di Stato.

GLI ESTENSORI

IL PRESIDENTE

IL SEGRETARIO