



Roma, 25.11.2015

*Al Capo di Gabinetto del Ministero
per la semplificazione e la pubblica amministrazione
Dr. Bernardo Polverari*

Roma

Egregio,

come da accordi presi a margine dell'incontro odierno, con spirito assolutamente costruttivo e di seguito all'intervento proposto stamani dalla scrivente O.S. nell'ambito della discussione tenuta alla presenza dei Ministri Madia e Martina sull'eventuale transito del Corpo Forestale dello Stato nell'Arma dei carabinieri, Le trasmettiamo l'elaborato che segue, redatto avendo a riferimento il quadro costituzionale e normativo vigente.

Con l'auspicio possa aiutare a comprendere quali sono per noi i termini della questione e, soprattutto, i rischi a cui andrà incontro il governo nel caso questi continui a valutare come unica possibilità di soluzione il transito del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei carabinieri.

Restiamo in attesa di cortese riscontro

Con viva cordialità

*Il Segretario nazionale Fp Cgil
Salvatore Chiaramonte*

L'ART. 8 DELLA L. 124/2015

RIORGANIZZAZIONE ED EVENTUALE ASSORBIMENTO DEL CORPO FORESTALE DELLO STATO IN ALTRA FORZA DI POLIZIA

Con **L. 07.08.2015 n. 124** sono state conferite <<Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche>>.

In particolare, l'Art. 8 (Riorganizzazione dell'Amministrazione dello Stato) ha stabilito, per quanto d'interesse, che <<1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per modificare la disciplina della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri, delle agenzie governative nazionali e degli enti pubblici non economici nazionali. I decreti legislativi sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) con riferimento all'amministrazione centrale e a quella periferica: ... [...]... 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 dei servizi strumentali; ... [...]... 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 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 e ferme restando la garanzia degli attuali livelli di presidio dell'ambiente, del territorio e del mare e della sicurezza agroalimentare e la 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; 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; 2) in caso di assorbimento del Corpo forestale dello Stato, anche in un'ottica di razionalizzazione dei costi, il transito del personale nella relativa Forza di polizia, nonché la 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.>>.

Come è noto, pare che il Governo intenda operare l'assorbimento del Corpo Forestale dello Stato, o quanto meno della maggior parte del contingente di uomini e mezzi, nell'Arma dei carabinieri che, in tal modo, si vedrebbe attribuire, quasi esaustivamente, le funzioni del Corpo Forestale dello Stato, in aggiunta a quelle istituzionali che le sono proprie.

Ciò premesso e, prima ancora di affrontare astrattamente e concretamente l'eventuale transito del Corpo Forestale dello Stato nell'Arma dei carabinieri, si ritiene opportuno soffermarsi sulla norma testé citata ed analizzarne il contenuto.

Ed infatti, l'ipotesi del transito del Corpo Forestale dello Stato in altra Forza di Polizia ed, in particolare, nell'Arma dei Carabinieri, parrebbe porsi come notevolmente problematica e poco conforme già al cospetto dello spirito della legge delega, come evincibile dalla lettura della norma.

In particolare.

- a) Come precisato, trattasi di Legge Delega con la quale sono state conferite al Governo Deleghe <<... in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche>>. Di tal che, il Governo è chiamato ad adottare una serie di Decreti Legislativi volti a riorganizzare le amministrazioni pubbliche, finalità che rappresenta l'effettivo obiettivo della misura normativa.
- b) Tra i principi ed i criteri direttivi in ossequio dei quali devono essere adottati uno o più Decreti Legislativi, v'è quello della **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 dei servizi strumentali. Premesso che il Corpo Forestale dello Stato ha proprie specifiche attribuzioni e funzioni, occorre fin da subito specificare che non sussiste alcuna necessità di eliminare sovrapposizioni di competenze tra le forze di Polizia le quali, a ben guardare, hanno specifiche attribuzioni, mentre la gestione associata dei

servizi strumentali e la cooperazione può essere realizzata con politiche di coordinamento interforze non necessitanti di alcun assorbimento dell'una forza nell'altra. D'altro canto, l'eventuale assorbimento del Corpo Forestale dello Stato in altra Forza, ed ancora di più nell'Arma dei carabinieri, comporterebbe inevitabilmente la perdita di professionalità e specificità che si pone in contrasto sia con l'obiettivo della **razionalizzazione** che con quello del **potenziamento** dell'efficacia delle funzioni di polizia. La diluizione del Corpo Forestale in un'altra Forza di Polizia ed, ancora peggio, nell'Arma dei Carabinieri caratterizzata da una fortissima e rigida identità, comporterà proprio il depotenziamento dell'efficacia delle specifiche funzioni ad oggi demandate al Corpo Forestale.

- c) L'obiettivo posto dalla norma è sicuramente quello della riorganizzazione del Corpo Forestale dello Stato, finalità da realizzare anche con modalità diverse dall'assorbimento in altra Forza di Polizia, non a caso la norma si esprime letteralmente prevedendo come <<eventuale>> tale assorbimento. Dunque, ciò che risulta imprescindibile è la riorganizzazione, mentre l'assorbimento in altra Forza di Polizia costituisce una delle modalità eventualmente ed astrattamente praticabili al pari di altri meccanismi e modalità di riorganizzazione. In buona sostanza, l'obiettivo è la riorganizzazione, mentre il transito è meramente eventuale. Ciò che la normativa pare considerare come obiettivo prioritario è riordinare le funzioni di polizia di tutela dell'ambiente, del territorio e del mare, nonché quelle esercitabili nel campo della sicurezza e dei controlli nel settore agroalimentare.
- d) È obiettivo primario mantenere, all'esito di tale processo di riorganizzazione, la garanzia degli attuali livelli di presidio dell'ambiente, del territorio e del mare e della sicurezza agroalimentare e la salvaguardia delle professionalità esistenti. Si tratta di finalità che oggi sono garantite proprio dall'autonomia e dalla specialità della Funzione del Corpo, di tal che non v'è chi non veda come il transito in un'altra Forza ed, ancora di più, in una forza quale l'Arma dei Carabinieri - così diversa per storia, impostazione, struttura e natura - rischia di eliminare proprio quella autonomia e specialità che la legge delega punta comunque a mantenere ferma, se pure nell'ottica della riorganizzazione. Non a caso, accanto all'obiettivo garantista appena accennato, v'è poi sancita in modo chiaro la necessità di intervenire apportando 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. Il che significa che il legislatore è più che consapevole delle differenze e specificità che contraddistinguono i singoli corpi, ciò che ne rende assolutamente difficile la confusione e commistione.
- e) L'eventuale transito con assorbimento del Corpo Forestale in altra Forza di Polizia deve rientrare nell'ottica della razionalizzazione dei costi.

Le considerazioni che precedono conducono, in buona sostanza, e sinteticamente a ritenere:

- Che l'obiettivo della legge delega - che è quello, nell'ottica della riorganizzazione, del potenziamento e razionalizzazione delle Forze di Polizia - in conformità dei principi e criteri direttivi anch'essi fissati dalla legge delega, non necessariamente dovrà essere realizzato mediante l'assorbimento del Corpo Forestale dello Stato in altra Forza di Polizia, considerato che tale assorbimento è stato previsto solo come <<eventuale>>;
- Che tale assorbimento è stato previsto come eventuale in quanto il legislatore delegante si è posto il problema della necessità di operare una riorganizzazione con modalità tali da raggiungere obiettivi predeterminati, al contempo salvaguardando alcuni aspetti, quali la perdurante professionalità in capo agli appartenenti al Corpo. Quindi il quesito che il legislatore delegato dovrà porsi è se l'eventuale assorbimento sia la misura organizzativa che meglio di altre, nel rispetto del dettato normativo, garantisce il raggiungimento degli obiettivi e, ciò posto, quale è la Forza di Polizia nella quale, eventualmente, risulta preferibile operare l'assorbimento nell'ottica qui delineata.
- Che è particolarmente delicato il passaggio di cui sopra, in quanto non pare dubbio che l'eventuale assorbimento, soprattutto se operato nei confronti di una Forza istituzionalmente troppo lontana dal Corpo Forestale, rischia di porsi in contrasto con la norma facendo naufragare il pur pregevole intento del legislatore.

Fatte queste precisazioni, ed in aggiunta, sono ravvisabili importanti motivi ostativi al transito del Corpo Forestale dello Stato soprattutto nell'Arma dei carabinieri, per le differenze profonde ravvisabili tra queste Forze di Polizia.

In particolare.

Il transito del Corpo Forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri comporterà la completa modificazione del rapporto lavorativo degli appartenenti al Corpo. Di tal che, deve porsi il dubbio circa la agevole rimodulazione di tali rapporti che dovrebbe avvenire, non solo senza conseguenze negative, ma addirittura favorire e non ostacolare quel percorso di riorganizzazione e potenziamento voluto dal legislatore.

L'attuale personale del Corpo Forestale è stato reclutato grazie a selezioni pubbliche che erano finalizzate al reperimento dei migliori con riferimento alla specifica appartenenza al Corpo Forestale. Quella idoneità, pur accertata e dimostrata negli anni, non necessariamente coincide con l'idoneità allo svolgimento delle funzioni e dei compiti degli appartenenti all'Arma dei Carabinieri, né un semplice corso di preparazione può essere ritenuto sufficiente a plasmare gli attuali appartenenti al Corpo, affinché diventino contemporaneamente adeguati appartenenti all'Arma dei carabinieri. Nello specifico deve essere rimarcato che non a caso sono diversi i requisiti d'idoneità

fisica, psichica ed attitudinale prescritti per l'accesso alle rispettive carriere nel Corpo forestale dello Stato e nell'Arma dei Carabinieri, come risultano differenti le metodiche di accertamento dei precitati requisiti, con conseguente impossibilità di realizzare una effettiva commistione e con il pericolo della inidoneità degli attuali appartenenti al Corpo Forestale all'espletamento delle peculiari funzioni dell'Arma.

Il transito degli appartenenti al Corpo forestale dello Stato contrasta con gli articoli 2, 4 e 35 della Costituzione italiana, nonché con l'articolo 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e l'articolo 8 della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali.

Non sussiste alcun valido interesse pubblico il cui perseguimento legittimi l'adozione della misura normativa in esame, non essendo peraltro prevista o stimata alcuna riduzione di spesa pubblica. Anzi è diversamente stimato che, nel medio e lungo periodo, alcuna riduzione di spesa conseguirebbe al previsto accorpamento del Corpo forestale dello Stato all'Arma dei carabinieri mentre, nel breve periodo, si incorrerebbe in aggravamento di costi per l'erario.

Non è previsto alcun obbligo o mera indicazione provenienti dalle Istituzioni dell'Unione Europea in ordine all'esigenza di ridurre il numero di forze di polizia nell'ambito dell'ordinamento nazionale, essendo peraltro già state soddisfatte le uniche esigenze poste da procedure di infrazione concernenti il diritto dell'UE in materia, attraverso l'attuazione della normativa sull'unico numero di emergenza.

L'assorbimento nell'arma dei Carabinieri del Corpo forestale dello Stato comporterebbe inevitabilmente la soppressione del Corpo ed in ogni caso la materiale sottrazione all'autorità giudiziaria dello <<unico organismo investigativo in materia ambientale che disponga delle conoscenze, delle esperienze, del know-how e anche dei mezzi per poter smascherare i crimini ambientali>>, come espressamente e pericolosamente lamentato dal Dott. Franco Roberti, procuratore nazionale antimafia, perché il transito del Corpo forestale nell'Arma dei carabinieri crea il rischio obiettivo di dispersione del patrimonio di conoscenze e di esperienze e, quindi, della capacità investigativa del Corpo, che svolge attività di stretto collaboratore sia con la procura nazionale che con le procure distrettuali. Togliere l'identità d'appartenenza al Corpo Forestale comporterà la perdita del patrimonio ideale, delle conoscenze, della esperienza e specializzazione, indispensabili nella lotta alla criminalità ambientale.

Ma la ragione che costituisce ostacolo insormontabile al transito del Corpo Forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri attiene al fatto che l'Arma dei Carabinieri è forza militare.

In particolare.

Ai sensi dell'**art. 16 della L. 121/1981** sono Forze di Polizia, ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, oltre alla polizia di Stato e fermi restando i rispettivi ordinamenti e dipendenze, l'Arma dei Carabinieri, il Corpo della Guardia di Finanza, il Corpo della Polizia penitenziaria, nonché il Corpo Forestale dello Stato.

Ai sensi dell'art. 16 citato **l'Arma dei carabinieri è <<forza armata in servizio permanente di pubblica sicurezza>>**.

Devono poi essere esaminate alcune precise disposizioni di cui al D. Lgs. 66/2010.

Prima, però, giova ricordare come già antecedentemente all'adozione della normativa del 2010, l'art. 1 della L. 599/1954, oggi abrogato, stabiliva che *<<lo stato di sottufficiale è costituito dal complesso dei doveri e dei diritti inerenti al grado. Lo stato di sottufficiale sorge col legittimo conferimento del grado e cessa con la perdita del grado>>*. Allo stesso modo, l'art. 1 della L. 113/1954, anch'esso abrogato, stabiliva che *<<Lo stato di ufficiale è costituito dal complesso dei doveri e dei diritti inerenti al grado. Lo stato di ufficiale sorge col legittimo conferimento del grado e cessa con la perdita del grado>>*.

Cioè a dire che l'appartenenza all'Arma dei Carabinieri era e, come si vedrà appresso, è identificativa di uno STATUS, di una condizione se si preferisce, che è di MILITARE e che comporta per i titolari dello status una serie di implicazioni e conseguenze, non solo con riferimento al rapporto con l'Arma, ma anche con riferimento alla vita esterna, quali soggetti dell'Ordinamento Giuridico, poiché soffrono di maggiori limitazioni dei diritti costituzionali rispetto alla generalità dei consociati. Limitazioni che sono legittimamente imposte solo se connesse ad una volontaria e precisa scelta del soggetto.

Ed ancora.

L'**art. 87 del D. Lgs. 66/2010** al 3^a comma stabilisce che *<<Le Forze armate sono organizzate su base obbligatoria e su base professionale, secondo quanto previsto dal presente codice.>>*.

L'**art. 89** definisce i *<<Compiti delle Forze armate>>* tra cui, quale compito prioritario v'è *<<la difesa dello Stato>>*.

L'**art. 155** (Istituzione e funzioni dell'Arma dei carabinieri) stabilisce che *<<L'Arma dei carabinieri ha collocazione autonoma nell'ambito del Ministero della difesa, con rango di Forza armata ed è forza militare di polizia a competenza generale e in servizio permanente di pubblica sicurezza, con le speciali prerogative conferite dalla normativa vigente. Ai sensi dell'articolo 3 della legge 14 maggio 2010, n. 84, è la Forza di polizia italiana a statuto militare per la Forza di gendarmeria europea (EUROGENDFOR).>>*.

Dunque, l'Arma dei Carabinieri è Forza Armata ma soprattutto, per quanto ivi interessa e preoccupa con riferimento all'eventuale transito, è che sia FORZA MILITARE alla quale è, peraltro, affidata,

ex **art. 156** stessa fonte, la difesa integrata del territorio nazionale. Non solo, partecipa alle operazioni militari all'estero, ai fini del mantenimento e del ristabilimento della pace e della sicurezza internazionale.

Stabilisce poi l'**art. 621** del D. lgs. 66/2010 che *<<E' militare il cittadino che presta servizio armato a difesa della Patria, nella posizione di servizio o in congedo, secondo quanto stabilito dalle norme del presente codice. Il servizio è prestato: a) su base volontaria; b) anche su base obbligatoria, al verificarsi delle condizioni e nei limiti stabiliti dal libro VIII del presente codice. 3. Lo stato di militare si acquisisce all'atto dell'arruolamento ... l'arruolamento volontario è disciplinato dal titolo II del presente libro; l'arruolamento obbligatorio è disciplinato dal libro VIII del presente codice. 5. Lo stato di militare comporta l'osservanza dei doveri e degli obblighi relativi alla disciplina militare stabiliti dal presente codice e dal regolamento. >>*.

Dunque, l'Arma dei Carabinieri è una FORZA ARMATA, è FORZA DI POLIZIA MILITARE, con l'arruolamento si acquista lo status di militare, l'arruolamento è volontario, tranne che nei casi specifici, che non riguardano la materia in esame, previsti dalla medesima fonte normativa.

L'**art. 622** regola la Perdita dello status di militare stabilendo che *<<Lo stato di militare si perde esclusivamente: a) per indegnità a seguito di degradazione ... per interdizione perpetua dai pubblici uffici ...per estinzione del rapporto di impiego>>*.

L'**art. 633** che disciplina il reclutamento, a sua volta stabilisce che il reclutamento è obbligatorio o volontario. Il reclutamento obbligatorio è disciplinato dal libro VIII del codice mentre il reclutamento volontario è disciplinato dal titolo in cui si rinviene la norma. Non solo. Il reclutamento volontario avviene mediante procedura concorsuale.

Il Libro Ottavo disciplina il <<servizio militare e servizio degli obiettori di coscienza in tempo di guerra o di grave crisi internazionale>>, dunque riguarda situazioni peculiari al di fuori delle quali il RECLUTAMENTO E' SEMPRE E SOLO VOLONTARIO.

Non solo.

L'**art. 1929** ha sospeso le chiamate per lo svolgimento del servizio obbligatorio di leva dal 01.01.2005. A mente della norma *<<il servizio di leva è ripristinato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, se il personale volontario in servizio è insufficiente e non è possibile colmare le vacanze di organico, in funzione delle predisposizioni di mobilitazione, mediante il richiamo in servizio di personale militare volontario cessato dal servizio da non più di cinque anni, nei seguenti casi: a) se è deliberato lo stato di guerra ai sensi dell'articolo 78 della Costituzione; b) se una grave crisi internazionale nella quale l'Italia è coinvolta direttamente o in ragione della sua appartenenza ad una organizzazione internazionale giustifica un aumento della consistenza numerica delle Forze armate>>*.

Con la precisazione, non di poco conto, che <<al fine di colmare le vacanze di organico, non possono essere richiamati in servizio gli appartenenti alle Forze di polizia ad ordinamento civile ed al Corpo nazionale dei vigili del fuoco.>>. Cioè a dire che non è ammesso il richiamo in servizio, quale leva obbligatoria, delle Forze di Polizia.

Tutto quanto sopra precisato osta all'Assorbimento del Corpo Forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri.

Ma v'è di più.

Il reclutamento femminile nell'Arma dei Carabinieri è SOLO VOLONTARIO.

Come stabilito espressamente dall'**art. 639** (Reclutamento volontario femminile) a mente del quale <<Il reclutamento del personale militare femminile è effettuato su base volontaria secondo le disposizioni vigenti per il personale maschile ... >>.

L'eventuale transito forzoso delle appartenenti al Corpo Forestale dello Stato, con assorbimento nell'Arma dei Carabinieri, si tradurrebbe in una misura di reclutamento obbligatorio, con conferimento coatto dello status di militare, non solo non previsto dalla normativa vigente (D. Lgs. 66/2010) ma contro le più elementari norme della Carta Costituzionale.

Conclusivamente si auspica che il legislatore delegato, in ossequio ai principi ed ai criteri della legge delega, operi la prevista riorganizzazione del Corpo Forestale dello Stato, mantenendone vigenza ed indipendenza.

Subordinatamente, si ritiene al più verificabile il transito del Corpo Forestale dello Stato nella Polizia di Stato, con istituzione apposita di una <<specialità>> da dedicare ai transitati in aggiunta alle altre specialità della Polizia di Stato.