Audizione CGIL e Funzione Pubblica CGIL

Uffici di Presidenza riuniti delle Commissioni affari costituzionali e difesa del Senato della Repubblica

AG n. 306 (Razionalizzazione funzioni polizia e assorbimento Corpo forestale dello Stato)

Premessa

Con lo schema di Decreto legislativo in oggetto si intende dare attuazione alla delega di cui all'art. 8, comma 1, lett. A) della legge 7 agosto 2015, n. 124 recante <<*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*>>.

I principi e i criteri della delega sono i seguenti:

- 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 alcune specifiche competenze del medesimo Corpo forestale da attribuire al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, 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 1º 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 legge delega, 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 princìpi di cui all'articolo 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183, e tenuto conto dei criteri di delega della legge medesima, 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.

Gli obiettivi contenuti nella legge delega relativamente all'obiettivo di razionalizzare e potenziare l'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 sono assolutamente condivisibili per la nostra organizzazione. Dopo trentatrè anni dalla "Riforma" del Comparto sicurezza, si imporrebbe una riforma complessiva anche dell'apparato di sicurezza interna del Paese. Le sovrapposizioni, funzionali e territoriali, che in questo lungo arco temporale hanno interessato i diversi Corpi di Polizia, si dovrebbero necessariamente ricollocare in un alveo maggiormente aderente alle esigenze di sicurezza sociale ed economica dei cittadini, senza gravare sulla qualità del lavoro degli operatori. Lo schema di decreto legislativo però affronta poco e male questa parte della delega. Solo quattro dei venti articoli sono dedicati alla riorganizzazione delle forze di polizia e anche a voler prescindere da questo, il merito della norma ci pare che non vada nella direzione indicata dalla legge 124. Tra l'altro lo stesso Consiglio di stato nell'Adunanza della Commissione speciale del 18 aprile 2016 riferendosi però esclusivamente alla lettera b) del art. 8, comma 1, che, 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, ritiene non si sia attuata unitariamente la delega.

Quindi possiamo desumere che l'obiettivo posto nella legge delega è considerato attuato solo ed esclusivamente dall'assorbimento del Corpo Forestale dello stato nell'Arma dei Carabinieri.
La nostra organizzazione ha negli ultimi mesi più volte manifestato contrarietà rispetto a tale passaggio per una serie di motivazioni anche di ordine costituzionale che a seguire proviamo ad elencare.

Lo schema di decreto configura, come noto, un riaccorpamento ed una redistribuzione dei compiti, nonché delle risorse organizzative e del personale del Corpo forestale, tra altre *"forze di polizia"*, privilegiando, tanto da un punto di vista quantitativo che qualitativo, l' *"assorbimento"* del Corpo forestale medesimo nell' Arma dei Carabinieri. Dal che si fa conseguire, dallo schema di decreto stesso, la riduzione dei compiti, dell'organizzazione e del personale già di pertinenza del Corpo forestale allo statuto militare che appunto connota l'Arma dei Carabinieri medesima.

1) Il rapporto con le competenze delle Regioni

Si tratta di una scelta per sé problematica, anche dal punto di vista della logica del riaccorpamento tra le *"forze di polizia"*, in funzione dell'utile svolgimento e della corretta organizzazione dei compiti e delle attività già spettanti al Corpo forestale. Lo schema di decreto trascura infatti, pressoché completamente, come l'accorpamento di specifiche attività presso il Corpo forestale, in funzione di specializzazione, nonché il carattere civile e non militare della corrispondente disciplina, corrisponda ad una precisa esigenza di livello costituzionale.

Senza che si possa o si debba ripercorrere al riguardo una storia lunga e tormentata, basterà osservare come la gran parte dei compiti e delle attività del Corpo forestale, in quanto corpo di polizia specializzato di carattere civile e non militare, attengano o interferiscano, come attività e compiti strumentali e di ausilio, con competenze legislative ed amministrative demandate alle Regioni, in virtù degli artt. 117 e 118 Cost., i quali sin dal testo originario del 1948 comprendevano tra le competenze propriamente regionali ordinarie, rafforzate nelle Regioni a Statuto speciale, quelle per l' *"agricoltura e foreste"* ed un'ampia gamma di competenze legislative ed amministrative inerenti alla salute ed all'assetto territoriale. Ed oggi, dopo l'ampliamento dei poteri

regionali, sopraggiunto con la riforma costituzionale del 2001, i compiti e le attività del Corpo forestale dello Stato si trovano ad incrociare, oltre ad altre competenze residuali delle Regioni anche in tema appunto di *"agricoltura e foreste"*, le competenze regionali concorrenti estese, tra l'altro, al *"governo del territorio"*, alla *"protezione civile"* ed alla *"valorizzazione dei beni culturali e ambientali"*.

Mentre la stessa riforma costituzionale in corso, ormai approvata dal parlamento ed in attesa di referendum confermativo popolare, non scalfisce sostanzialmente questi poteri delle Regioni.

In questo contesto, lo schema di decreto legislativo è di ostacolo alla corretta organizzazione ed all'utile esercizio dei poteri regionali su di un duplice versante. Da un lato, in quanto i compiti e le attività già del Corpo forestale destinati a fungere come strumentali e di ausilio rispetto alla legislazione ed all'amministrazione su materie di competenza regionale vengono ridistribuiti tra una pluralità di *"forze di polizia"*, rendendo più difficile l'interlocuzione e la leale cooperazione con le Regioni. D'altro lato, e soprattutto, poiché i compiti e le attività, le risorse organizzative e di personale già del Corpo forestale dello Stato, in quanto *"assorbiti"* (anche) da *"forze di polizia"* militarizzate, e segnatamente dall'Arma dei Carabinieri, sono compiutamente sottratti ad ogni influenza regionale anche solo sulla loro concreta utilizzazione; essendo del tutto pacifico che *"difesa e forze armate"* siano di competenza esclusiva dello Stato centrale (art. 117, comma 2, lett. d) Cost.), è indubitabile che le Regioni perdano ogni legittimazione ad interloquire su compiti già del Corpo forestale dello Stato, non solo sul piano dell'indirizzo ma anche del semplice coordinamento delle attività, una volta che i compiti medesimi siano riorganizzati sul piano militare.

Del problema appena denunciato si trova traccia nello schema di decreto legislativo, il quale tuttavia prospetta in proposito una soluzione del tutto inadeguata, ed anzi impraticabile sul piano costituzionale.

L'art. 13 dello schema di decreto ipotizza, invero, la stipula di *"convenzioni"* con le Regioni *"per l'affidamento di compiti propri delle Regioni stesse"*, non si comprende bene se al Ministro delle politiche agricole e forestali, o direttamente all'Arma dei Carabinieri. Il che, peraltro, è impossibile, perché frontalmente contrario alla Costituzione. I *compiti propri delle Regioni"* di cui qua si discorre, i quali oltretutto sono compiti di legislazione e non solo di pubblica amministrazione, sono rimessi alla competenza e responsabilità delle Regioni stesse per disposto costituzionale, e non sono quindi disponibili a dismissione o trasferimento allo Stato per via *"convenzionale"*, sia pure in forza di previsioni della legislazione ordinaria, in difetto di una previsione della Costituzione che autorizzi una simile impropria delegazione.

Il riparto di competenze e responsabilità legislative ed anche di pubblica amministrazione tra

Stato e Regioni, per gli artt. 114, 117 e 118 Cost., è inderogabile, in quanto di diretta derivazione costituzionale, con l'unica possibilità, data solo sul piano amministrativo, di introdurre eventuali *"forme di coordinamento"* e di *"intesa"* amministrativa, che non possono giungere all' *"affidamento"* a cui pare alludere lo schema di decreto legislativo.

La questione va segnalata perché denuncia un palese difetto di istruttoria nella predisposizione dello schema decreto, ma anche perché non è improbabile che, poste dinanzi alla scelta di militarizzazione dei compiti, delle attività, delle risorse e dell'organizzazione del'*ex*-Corpo forestale, le Regioni possano reagire con l'istituzione di ulteriori corpi amministrativi specializzati di polizia, aventi ovviamente carattere civile e non militare, come ausilio o strumento all'esercizio dei compiti di legislazione e di amministrazione propriamente regionali. Il che, a tacer d'altro, finirebbe per frustrare completamente le finalità di semplificazione, di maggiore compattezza di azione e di economicità perseguite dal legislatore statale con l' *"assorbimento"* del Corpo forestale in altre *"forze di polizia"* e primariamente nell'Arma dei Carabinieri.

2) La disciplina per il transito

Questo rilievo non è poi attenuato, bensì aggravato, dal modo in cui è configurato, nell'ambito dell' *"assorbimento"* dei compiti di cui allo schema di decreto, lo statuto del personale già del Corpo forestale che transita in altre *"forze di polizia"* e, primariamente, nell'Arma dei Carabinieri.

Sotto questo profilo, proprio ed anzitutto la disciplina per il transito nell'Arma dei Carabinieri è significativa.

Indipendentemente dai problemi relativi alla militarizzazione forzosa, di cui si dirà appresso, è da notare che il personale già appartenente al Corpo forestale, e comunque destinato a garantire l'espletamento dei compiti ereditati dal Corpo forestale stesso, non transita indistintamente nell'Arma dei Carabinieri ma va a comporre un separato *"ruolo forestale"*, che è previsto abbia una consistenza limitata e contingentata, funzionando separatamente anche quanto anche alla gerarchia di comando, all'assegnazione delle sedi ed alle procedure di avanzamento, che vanno comunque in subordine alle esigenze di quelle concernenti in generale l'Arma dei Carabinieri (cfr. art. 14 dello schema di decreto, il quale esclude immotivatamente anche l'applicazione di taluni istituti come quello del collocamento in *"ausiliaria"*).

In pratica, gli appartenenti al *"ruolo forestale"*, pur ricevendo specifica formazione militare, non diverranno quindi Carabinieri a pieno titolo, ma saranno inquadrati in una sorta di limbo separato, in maniera che il loro statuto e la relativa gestione possano andare in subordine alle esigenze generali dell'Arma. Il *"ruolo forestale"* potrà essere una sorta di appendice, con carriera e linea di comando distinte e deteriori, rispetto all'Arma dei Carabinieri nel suo complesso.

Il che è già per sé eloquente, dal momento che, invece, proprio l'Arma dei Carabinieri dovrebbe acquisire, residualmente, tutti i compiti già esercitati da Corpo forestale *"ad eccezione"* di quelli demandati ad altre *"forze di polizia"* (art. 7, comma 1). Ne discende invero che il confinare il *"ruolo forestale"* in una condizione come quella descritta, la quale neppure contempla un'effettiva garanzia circa la consistenza e le posizioni di comando del *"ruolo forestale"* stesso, ha come riflesso il deprezzarne i compiti specializzati, che dovrebbero passare all'Arma dei Carabinieri in quanto tale e che, come suggerisce anche la piana lettura dell'art. 7 dello schema di decreto, coinvolgono la garanzia di diritti fondamentali dei cittadini, dal diritto alla salute (art. 32 Cost.) al diritto all'ambiente (art. 9 e 32 Cost.), passando per il diritto all'incolumità ed integrità psico-fisica delle persone (artt. 13 e 32 Cost.).

Una tale modalità di *"assorbimento"* dei compiti già del Corpo forestale nell'Arma dei Carabinieri non può pertanto che suscitare perplessità financo in chiave di legittimità costituzionale (art. 76 Cost.), in relazione al mancato rispetto, da parte dello schema di decreto delegato, dei principi stabiliti dall'art. 8, comma 1, lett. a) della legge di delegazione 7 agosto 2015 n. 124, per cui la *"riorganizzazione"* o l' *"assorbimento"* del Corpo forestale dello Stato dovrebbero attuarsi *"ferme restando la garanzia degli attuali livelli di presidio dell'ambiente, del territorio e del mare"*, nonché *"della sicurezza agroalimentare"*, e *"la salvaguardia delle professionalità esistenti"* e delle *"specialità"*, oltre che l' *"unitarietà delle funzioni"*. La legge di delega esige che i *"livelli di presidio"* dell'ambiente, del diritto alla salute e di quello all'incolumità ed integrità psico-fisica dei cittadini non siano diminuiti, per come attualmente assicurati dal Corpo forestale; lo schema di decreto legislativo sembra andare in altra e diversa direzione, subordinando questi *"livelli di presidio"* alle esigenze complessive dell' Arma dei Carabinieri.

3) Militarizzazione: limiti della delega contenuta nella legge 124/2015

Su questo sfondo, desta infine e parimenti dubbi di incostituzionalit*à ex* art. 76 Cost., per violazione dei principi e criteri direttivi della legge di delegazione n. 124 del 2015, la militarizzazione del Corpo forestale per sé considerata, quale è fatta e discendere dal mero *"assorbimento"* nell'Arma dei Carabinieri.

Com'è noto, l'art. 8, comma 1 lett. a) della legge di delegazione n. 124 del 2015 non dispone alcuna facoltà di militarizzazione del Corpo forestale, dei suoi compiti e del suo personale, limitandosi a consentirne l' *"eventuale assorbimento in altra forza di polizia"*. E non pare che questo possa consentire, al legislatore delegato, di imporre una generalizzata militarizzazione, in corrispondenza della scelta, non avallata né incoraggiata dal legislatore delegante, di *"assorbimento"* del Corpo forestale nell'Arma dei Carabinieri.

Non sembra infatti che la definizione dell' *"oggetto"* della delegazione ex art. 76 Cost., per cui essa attiene ad *"eventuale assorbimento in altra forza di polizia"* del Corpo forestale, in sé comporti un'assoluta libertà di scelta del legislatore delegato circa la riallocazione di compiti, risorse organizzative e personale del Corpo forestale medesimo, da cui l'opzione per la militarizzazione possa scaturire alla stregua di corollario o effetto secondario e puramente conseguenziale.

Da un lato, è appena il caso di sottolineare che la militarizzazione, come delineata dallo schema di decreto delegato, non è affatto un'implicazione necessaria, scontata ovvero rientrante nell'ordinario, dell' *"eventuale assorbimento in altra forza di polizia"* del Corpo forestale; poiché, ad escludere del tutto una tale ipotetica implicazione di militarizzazione sarebbe sufficiente che il legislatore delegato, anziché prefigurare l' *"assorbimento"* in via primaria nell'Arma dei Carabinieri, com'è nello schema di decreto in esame, congegnasse l' *"assorbimento"* come rivolto verso altra *"forza di polizia"* a carattere non militare, quale del resto è attualmente lo stesso Corpo forestale dello Stato.

Mentre, d'altro lato, è da sottolineare che, anche guardando alla giurisprudenza costituzionale, le dilatazioni dell' *"oggetto"* della delegazione legislativa, su cui la giurisprudenza di recente si è fatta più rigorosa, non sembrano potersi dare, e cozzano contro l'art. 76 Cost., allorché tali *"oggetti"* non espressamente previsti dalla legge di delega possano interferire con l'attuazione legislativa di regole e principi della Costituzione aventi distinto ed autonomo rilievo. In tali frangenti, e cioè quando il decreto delegato nell'ampliare l' *"oggetto"* della delega potrebbe incidere su regole e principi costituzionali sulla cui attuazione o applicazione il legislatore delegante è rimasto silente, si può infatti evincere, con il criterio prudenziale imposto dal combinato disposto degli artt. 76 e 77, comma 1, Cost., che la delega sia stata tassativamente conferita per l' *"oggetto"* esplicitamente nominato, e per esso solo.

Ebbene, nel caso nostro, la militarizzazione che si vorrebbe far scaturire dall'avere lo schema di decreto delegato prescelto l' *"assorbimento"* del Corpo forestale presso l'Arma dei Carabinieri, si ripercuote sull'applicazione ed attuazione di regole e principi costituzionali, di cui verrebbe ridotta la portata, di cui il legislatore delegante non ha fatto parola e che, come si è visto, sono tanto principi e regole sulle competenze legislative ed amministrative regionali (artt. 117 e 118 Cost.) quanto regole e principi costituzionali a presidio dei diritti e delle libertà dei cittadini (artt. 9, 13 e 32 Cost.).

4) Militarizzazione: la compressione delle libertà civili

A ciò si aggiunga poi che, per il personale transitato dal Corpo forestale o comunque addetto ai compiti già propri di esso, la militarizzazione, come delineata dallo schema di decreto,

comporterebbe una cospicua compressione non solo della libertà strettamente sindacale (art. 39 Cost.), ma anche di altre libertà e diritti costituzionali, che verrebbero sottratti nella forma in cui, invece, spettano non solo ai comuni cittadini ma anche agli impiegati civili dello Stato (ancorché appartenenti a *"forze di polizia"*). Giacché, e c'è solo da ricordarlo, l'attuale legislazione sottopone i militari a vincoli altrimenti impraticabili, per libertà fondamentali come quella di manifestazione del pensiero, di riunione o di associazione che sono altresì importanti per lo statuto professionale della persona. In particolare, per il regolamento di disciplina militare (dpr 18 luglio 1986, n. 545, artt. 30-33), l'esercizio della libertà di riunione, di associazione e di manifestazione del pensiero sono assoggettate a poteri preventivi di indole *"autorizzatoria"*, in deroga agli artt. 17, 18 e 21 Cost.

Ce n'è d'avanzo, pertanto, per ritenere che, nel silenzio al riguardo della legge di delega, al legislatore delegato, e dunque allo schema di decreto in commento, non sia permesso di attuare l' *"eventuale assorbimento in altra forza di polizia"* del Corpo forestale mediante militarizzazione.

5) Militarizzazione: le modalità dell'opzione e la volontarietà

Le disposizioni relative alla fase ed al meccanismo del transito meritano puntuale approfondimento.

Lo schema di Decreto prevede l'incremento delle dotazioni organiche delle altre Forze di Polizia, in particolare dell'Arma dei Carabinieri, stabilendo in misura fissa l'entità dell'incremento e per ciò stesso il contingente numerico oggetto di assorbimento nelle varie forze (art. 12, comma 1).

L'art. 12, I comma, fa riferimento alla Tabella A allegata allo Schema di Decreto.

Secondo questa Tabella, a fronte della consistenza attuale del Corpo Forestale, di 7.781 unità, è previsto il transito come di seguito:

1. 126 unità alla Polizia di Stato;
2. 184 unità alla Guardia di Finanza;
3. 390 unità ai Vigili del Fuoco;
4. 7.034 unità ai Carabinieri;
5. 47 unità al MIPAAF.

Il Capo del Corpo (art. 12, comma 2) individua l'Amministrazione alla quale la singola unità di personale del Corpo forestale è destinata a transitare, con provvedimento da adottare entro 30 giorni dall'entrata in vigore del Decreto Legislativo.

Nello stesso termine, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (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 le Amministrazioni statati verso le quali è consentito il transito.

Il personale del Corpo forestale, nei successivi trenta giorni, può presentare domanda per essere destinato ad altra Forza di Polizia ovvero optare, anche in via subordinata, per un'Amministrazione statale, tra quelle individuate dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Entro i successivi trenta giorni dalla scadenza del termine di presentazione delle domande di cui sopra, il Capo del Corpo adotta i provvedimenti di assegnazione definitivi che verranno pubblicati sul Bollettino Ufficiale del Personale.

Le disposizioni dello schema di Decreto qui riassunte disciplinano il transito senza lasciare alcuna reale ed effettiva scelta al personale del Corpo forestale dello Stato.

In primo luogo, perché il Decreto (art. 12, comma 1) ha rideterminato le dotazioni organiche delle Forze di Polizia, che saranno incrementate del numero di unità corrispondenti al numero complessivo della Tabella allegata al Decreto. Di conseguenza, a prescindere dalla volontà dei singoli appartenenti al Corpo, verrà assicurato il transito – nell'Arma dei Carabinieri e nelle varie Forze di Polizia – del preciso numero di appartenenti al Corpo forestale come stabilito nella Tabella. Per la precisione, è previsto che 7.034 unità di personale del Corpo forestale vengano assorbite nell'Arma dei Carabinieri.

La circostanza che il personale, dopo la adozione del primo Decreto del Capo del Corpo, possa presentare domanda per il transito in altra Forza di Polizia o in altra Amministrazione civile, è priva di reale consistenza, considerata:

- la oggettiva e preventiva rideterminazione degli organici delle varie Forze di Polizia, come sopra indicato;
- la massiccia destinazione di personale all'Arma dei Carabinieri;
- la determinazione del Capo del Corpo, di cui al successivo Decreto indicante le destinazioni, da adottare sulla base di criteri tra i quali non risulta contemplata la scelta del dipendente;
- la mancanza di garanzia di conservazione dell'impiego – in aggiunta alle ulteriori penalizzazioni giuridiche ed economiche – per coloro i quali richiedano il transito nelle altre Amministrazioni dello Stato, la quale opererà quale deterrente.

In ogni caso, la circostanza che debbano essere assorbite nell'Arma dei Carabinieri ben 7.034 unità, e cioè un numero tale da quasi esaurire la attuale consistenza organica del Corpo forestale dello Stato, imprime alla fase del transito un connotato di obbligatorietà che elimina qualsivoglia seria possibilità di diversa determinazione degli appartenenti al Corpo forestale.

Tale regime coatto risulta inaccettabile ed in contrasto con le richiamate norme di rango costituzionale (Artt. 2, 4 e 35).

Altresì incostituzionale se riguardato alla luce dell'acquisto dello status di militare per coloro che transiteranno nell'Arma dei Carabinieri, come espressamente stabilito al successivo art. 14 dello stesso schema di Decreto.

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 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*>>.

L'appartenenza all'Arma dei Carabinieri è identificativa di uno STATUS, di una condizione, quella di MILITARE, che comporta per i rispettivi titolari una serie di limitazioni delle libertà fondamentali, sia nel rapporto interno con l'Arma di appartenenza, che con riferimento alla vita e nelle relazioni all'esterno. I militari soffrono di maggiori limitazioni dei diritti costituzionali rispetto alla generalità dei consociati. Queste limitazioni sono legittime solo se lo status di militare sia connesso ad una volontaria e precisa scelta del soggetto agente.

Giova ricordare come, in passato, 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*>>.

Di seguito la disciplina vigente.

L'art. 87 del D. Lgs. 66/2010 al 3^ 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 al 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, degli appartenenti alle altre Forze di Polizia.

Tutto quanto sopra precisato osta all'Assorbimento del Corpo Forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri, considerato che lo status di militare e l'arruolamento nei Carabinieri quale modalità ordinaria dell'acquisto di tale status è, in tempo di pace, solo VOLONTARIO.

La preventiva rideterminazione dell'organico dell'Arma dei Carabinieri e la corrispondente previsione di un così massiccio numero di appartenenti al Corpo Forestale che transiteranno nell'Arma dei Carabinieri, quasi l'intera consistenza del Corpo Forestale, elimina in radice la volontarietà dell'acquisto dello status di militare in capo ai deputati al transito, atteggiandosi a militarizzazione coatta ed obbligatoria la cui legittimità è esclusa dalla Costituzione e dallo stesso D. Lgs. 66/2010.

6) Militarizzazione: il personale femminile

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 … >>.*

Il transito forzoso delle donne appartenenti al Corpo Forestale dello Stato, con assorbimento nell'Arma dei Carabinieri, si traduce 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.**

Il dato è rilevante e preoccupante, considerato che il 20% del personale del corpo forestale dello Stato è costituito da donne.

7) Militarizzazione: sulle modalità dell'opzione

Oltre ai motivi sopra indicati, ulteriori perplessità desta il meccanismo attraverso il quale il Capo del Corpo indicherà, per i singoli dipendenti, la Forza di assorbimento (art. 12).

L'individuazione della Forza o della Amministrazione nella quale transitare è fatta <<*sulla base dello stato matricolare*>> del dipendente, tenendo conto dei seguenti criteri, in ordine di priorità:

- Il servizio svolto nelle unità dedicate all'assolvimento delle funzioni trasferite;

- Le attività svolte prevalentemente negli ultimi cinque anni;
- Le specializzazioni possedute.

Già questa prime indicazioni suscitano perplessità.

a) La norma non indica l'organismo al quale debba essere affidato il compito di operare la citata valutazione dello stato matricolare del personale, non essendo ipotizzabile che il Capo del Corpo esamini i vari fascicoli personali.

b) La dotazione organica del Corpo forestale dello Stato è di 9.360 unità, mentre la consistenza effettiva è di circa 7.781 unità. Secondo lo Schema di Decreto Legislativo andrebbero scrutinati - computando tutti e trenta i giorni a disposizione del Capo del Corpo per l'adozione del provvedimento - ben 259 fascicoli personali al giorno. E l'esame del fascicolo parrebbe imprescindibile, considerato che deve essere esaminata l'attività svolta negli ultimi cinque anni ed operata una valutazione anche con riferimento alle specializzazioni possedute.

c) In ordine alle specializzazioni possedute, desta perplessità che non venga indicato alcun arco temporale di riferimento, in modo da dare maggiore rilievo alle specializzazioni conseguite in tempi recenti, come per le attività svolte prevalentemente negli ultimi cinque anni.

In generale, i criteri sopra indicati risultano troppo pochi e troppo generici, con la conseguenza che la individuazione della Forza di Polizia di assegnazione è lasciata alla più ampia discrezionalità del Capo del Corpo che opererà la scelta.

Né è espressamente stabilito il ruolo ed il valore, al cospetto di tali criteri, della eventuale scelta opzionata dal dipendente. L'inadeguatezza e la genericità di tali criteri, non in grado di assicurare adeguata valutazione, in assenza di effettivi punti certi di riferimento, rileva non poco considerato il sacrificio coattivamente imposto alla libertà personale sacrificata con l'acquisto d'imperio dello status di militare, sia considerato il rischio serio e fondato di mancata ricollocazione di coloro che non transiteranno in alcuna Forza ed in alcuna Amministrazione Statale, per i quali è prevista la concreta possibilità di non reimpiego con perdita del lavoro.

Ecco allora che la fase di individuazione, per le singole unità di personale, della Forza di destinazione, assolutamente delicata, pare completamente sguarnita delle garanzie volte ad assicurare il corretto esercizio della discrezionalità amministrativa e la conformità della determinazione che assumerà il Capo del Corpo agli obiettivi del Decreto e della Legge Delega.

La norma nulla dice per il caso in cui il dipendente del Corpo Forestale chieda di transitare in una delle Forze di Polizia e - pur utilizzando i criteri di cui al comma 2, che valorizzano il proprio percorso di carriera e le specializzazioni - indichi una Forza diversa da quella alla quale sarebbe destinato sulla base del Decreto del Capo del Corpo di cui al comma 2. Con riferimento a tale

questione, la relazione esplicativa al Decreto Legislativo chiarisce che il personale, avuta contezza della destinazione già individuata dal Capo del Corpo, può presentare domanda per essere destinato ad altra Forza di Polizia o, anche subordinatamente, ad altra Amministrazione. Va da sé, nel silenzio della norma, deve ritenersi che competa al Capo del Corpo decidere, comunque ed a prescindere della preferenza opzionata dal dipendente, la Forza di Polizia di futura assegnazione.

La normativa presenta diversi aspetti d'incertezza e lacune che, se da un lato, preannunciano ampio ricorso al contenzioso, dall'altro risultano funzionali al progetto volto a garantire il passaggio di oltre 7.000 unità all'Arma dei Carabinieri che, ove assistito da maggiori garanzie volte ad assicurare la libera scelta dei dipendenti, sarebbe difficilmente realizzabile in concreto, almeno con quei numeri. Risultando, anche per tale via, mediante questo diverso ragionamento, il rilevante sacrificio che si imporrà alla libertà personale dei dipendenti del Corpo forestale ai quali fondamentalmente non è garantita alcuna scelta e per i quali la fase opzionale pare più apparente che effettiva.

La norma non fa alcun riferimento all'età anagrafica ed all'età nel ruolo di appartenenza dei dipendenti del Corpo forestale.

L'età anagrafica e di anzianità lavorativa è un elemento assai rilevante, sia considerato di per sé che in connessione con l'idoneità psico-fisica al servizio, che tende inevitabilmente a scemare con l'avanzare degli anni.

Non può non considerarsi la peculiarità della posizione dei dipendenti prossimi all'età pensionabile ed alla assurda imposizione, a fine carriera, di un mutamento così rilevante. Invero, il passaggio ed il cambiamento è sicuramente meno doloroso per coloro i quali, per giovane età e maggiore idoneità, non ancora scemata a causa dell'invecchiamento anche professionale, potrebbero più utilmente essere ricollocati in un ambito lavorativo diverso. Ciò che non può valere per coloro i quali sono oramai al termine della carriera.

Di tal che, sotto questo profilo, la misura normativa delegata sembrerebbe censurabile per irrazionalità – ed in tal caso potenzialmente incostituzionale – per la mancanza di previsioni specifiche volte a dare, nel transito di cui si tratta, specifico rilievo ai citati fattori e a stabilire regole diverse in correlazione con l'età anagrafica e la diversa idoneità dei dipendenti dei quali si chiede il transito.

Anche con riferimento agli obiettivi della legge delega, perché non parrebbe per tale via assicurato il raggiungimento degli obiettivi del legislatore, soprattutto quelli di potenziamento dell'efficacia delle funzioni di polizia.

8) Il risparmio di spesa

In ordine al tema del necessario risparmio di spesa, l'art. 8 della legge 124/2015, al numero 2, fa espresso riferimento alla ipotesi di <<*assorbimento del Corpo forestale dello Stato, anche in un'ottica di razionalizzazione dei costi…*>>.

Al di là del richiamo espresso alla razionalizzazione dei costi, non è discutibile che la riorganizzazione che si vorrebbe attuare ed il transito di cui si discute debba portare ad una razionalizzazione e risparmio dei costi con miglioramento, ove possibile, o quanto meno mantenimento, degli stessi livelli di efficienza. Il concetto stesso di organizzazione dell'Amministrazione, e per ciò stesso di riorganizzazione, deve ispirarsi a criteri di economicità per rientrare nella copertura dell'art. 97 della Costituzione.

Esaminando la manovra delegata non si riesce a comprendere dove sia il risparmio.

Anche la relazione illustrativa fa riferimento alla <<*effettiva razionalizzazione della spesa riguardante le Forze di Polizia, con la conseguente realizzazione dei risparmi anche da reinvestire in misura non superiore al 50%...*>>. Invero, è un tema ricorrente quello del risparmio collegato all'aumento dell'efficienza nell'ottica della modernizzazione.

Tuttavia, al di là dei felici propositi che si leggono nella Relazione illustrativa, esaminando la normativa, non si riesce proprio a comprendere quale sia il meccanismo produttivo del risparmio di spesa.

La questione non è di scarso rilievo se connessa agli obiettivi della normativa ed al sacrificio imposto ai dipendenti.

Nella premessa della Relazione illustrativa si legge che lo schema di Decreto è stato predisposto sulla base di due condizioni che si ricavano dai principi della legge delega: l'unitarietà e contestualità dell'intervento, da un lato, e la <<*effettiva razionalizzazione della spese riguardane le Forze di Polizia…*>>.

Nonostante i felici propositi, si rileva quanto di seguito.

- L'art. 12, come già detto, prevede l'impiego, e cioè l'uso, delle risorse originariamente destinate alle assunzioni nel Corpo Forestale (art. 12, comma 7, lett. A), di tal ché non si individua il risparmio;
- La stessa norma prevede l'uso del risparmio derivante dal minore costo del lavoro per i contrattualizzati (art. 12, comma 7, lett. B);
- L'art. 13 stabilisce che, al fine di garantire presuntivamente la continuità nel perseguimento dei compiti già svolti dal Corpo Forestale (continuità che parrebbe più assicurata da altri presupposti attinenti non solo alle risorse, bensì alla esperienza, competenza e specializzazione) il Ministro dell'economia provvede a riassegnare allo stato di previsione delle Amministrazioni destinatarie della riallocazione del personale le somme prima versate al bilancio dello Stato da Amministrazioni

ed Enti per accordi di programma, intese e convenzioni per il raggiungimento di finalità comuni in materia di lotta agli incendi ecc. (Art. 13, comma 4, lett. B);

- Confluiranno nello stato di previsione del Ministero della Difesa anche altre somme prima versate al bilancio dello Stato e precisamente: le somme provenienti dalla Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) nonché dai corrispondenti organismi pagatori regionali per i controlli che l'Arma effettuerà (art. 13, comma 5, lett. A);
- Il comma 12 dell'art. 18 prevede il diritto in capo ai transitati a percepire l'indennità prevista per il caso di trasferimento d'ufficio come prevista dalla L. 86/2001, si parla di diverse migliaia di euro per ciascuna persona che subirà il transito.

8) Ulteriori incongruità e penalizzazioni

a. L'art. 14, al numero 4, prevede che al personale transitato non si applichino le disposizioni sull'ausiliaria. Come noto, l'istituto del collocamento in ausiliaria riguarda quella posizione del congedo nella quale il personale militare tutto, e per ciò stesso anche i carabinieri, a seguito della cessazione dal servizio per raggiungimento del limite di età, può essere richiamato in servizio per un massimo di cinque anni – percependo un'indennità che si aggiunge alla pensione – se in possesso della richiesta idoneità psico-fisica e se disponibile al richiamo, con lo scopo principale di soddisfare straordinarie necessità funzionali della Difesa. Ai forestali l'istituto non sarà applicabile. Evidente la disparità di trattamento.
b. L'art. 14, lett. ii, punto 20, lett. b prevede il mantenimento della sede solo se compatibile con il nuovo assetto organizzativo, con la conseguenza che esiste il rischio della perdita della sede di servizio, con ulteriore penalizzazione del dipendente.
c. L'art. 14, lett. ii, punto 21, stabilisce l'obbligo di eleggere i componenti dei consigli base per rappresentanza, con conseguente ed evidente riduzione della libertà sindacale piena dei dipendenti del Corpo forestale.
d. Per il passaggio nei vigili del fuoco non è assicurato il mantenimento della sede, ma dell'ambito territoriale, senza alcuna ulteriore specificazione su cosa debba intendersi per ambito territoriale (art. 15, comma 4). Solo nella Relazione illustrativa si legge che si tratta di ambito territoriale provinciale.
e. Gli inidonei in modo assoluto dei ruoli tecnici dei forestali (periti, revisori, operatori e collaboratori) sono inseriti d'ufficio nel contingente destinato alle Amministrazioni dello Stato con contratto di diritto privato (art. 18, comma 8). Di tal ché si imporrà l'inquadramento con rapporto di pubblico impiego di tali dipendenti.

f. La disposizione di cui sopra si applica anche agli obiettori di coscienza che non esercitino la facoltà di rinuncia al predetto status.
g. Chi, appartenente al ruolo tecnico, durante o alla fine del corso di formazione militare non risulti idoneo per i carabinieri (stesso articolo, comma 9) transita nei ruoli civili del Ministero della Difesa, al quale verranno temporaneamente trasferite anche le risorse economiche.
h. Il comma 9 stabilisce che cessano i procedimenti disciplinari pendenti al momento del transito per i quali non sono previste sanzioni di stato. La norma parrebbe di favore se non per la circostanza che per il Corpo Forestale non v'è la distinzione tra sanzioni di Corpo e Sanzioni di Stato, come per i militari. Con la conseguenza che potrebbero prodursi incertezze e problemi interpretativi in fase di concreta applicazione della disposizione.
i. Mancano disposizioni a tutela di coloro i quali transiteranno nei Carabinieri dopo avere dedicato anni all'attività sindacale, magari dopo avere fruito di lunghi periodi di distacco. C'è un problema di tutela di chi, per anni, si è contrapposto alla dirigenza istituzionale e che, sempre per anni, è rimasto al di fuori del Corpo e non ha esercitato i compiti d'istituto.