

Istituzione della Direzione Centrale Polizia Ambientale **PROPOSTA**

PREMESSA

La Legge 7 agosto 2015 n. 124, c.d. "Legge Madia", prevede all'articolo 8 **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, e l'eventuale assorbimento del Corpo Forestale dello Stato in altra Forza di Polizia, ferma restando la garanzia degli attuali livelli di presidio dell'ambiente, del territorio e del mare, della sicurezza agroalimentare e la salvaguardia delle professionalità esistenti e delle specialità e dell'unitarietà delle funzioni da attribuire, assicurando la necessaria corrispondenza tra le funzioni trasferite ed il transito del relativo personale.**

La volontà del legislatore, dunque, è stata quella di delegare il Governo a riorganizzare l'attuale struttura del Corpo Forestale dello Stato, in funzione della razionalizzazione delle funzioni di polizia, ed eventualmente incardinarlo in un'altra Forza di Polizia al fine di ridurre il numero complessivo.

La volontà governativa è stata ripetutamente esplicitata e quindi è chiara l'intenzione di ridurre le forze di polizia da 5 a 4 a prescindere dalla riorganizzazione e razionalizzazione delle funzioni.

Ma perchè occorre ridurre il numero complessivo? 5 forze di polizia sono troppe rispetto a che cosa?

Guardando all'Europa, citata più volte a tal proposito dal Premier Renzi, emerge che la maggior parte degli Stati Membri hanno affidato la vigilanza dei detenuti a organismi e società private; guardando all'Europa, quindi, dovrebbe essere la Polizia Penitenziaria a transitare nella Polizia di Stato per ridefinirne le funzioni. Rimanendo entro i confini del nostro "stivale", è chiaro persino ad ogni semplice cittadino, il quale compone indifferentemente il 112 o il 113 per chiedere l'intervento delle forze di polizia a competenza generale, che Polizia di Stato e Carabinieri hanno fin troppe sovrapposizioni di competenze e funzioni e che quindi dal loro accorpamento - parziale oppure completo - si genererebbero enormi risparmi e fruttuose razionalizzazioni.

Invece il Governo ha rivolto un'attenzione "morbosa" sul Corpo Forestale dello Stato; e questa circostanza è veramente inspiegabile se si considera l'altissimo livello di evasione fiscale che si registra nel nostro Paese e quanto sia importante preservare, anche ai fini del rilancio dell'economia, l'immenso patrimonio naturalistico e le eccellenze agroalimentari *made in Italy* dalle grandi organizzazioni criminali, le c.d. ecomafie, che ormai investono di più sul traffico dei rifiuti che su quello delle armi, sull'agro-pirateria piuttosto che sulla droga.

La Guardia di Finanza, a cui si è pure rivolta l'attenzione per l'eventuale accorpamento all'Arma dei Carabinieri, al momento è uscita di scena e quindi l'unico agnello sacrificale risulta oggi essere il Corpo Forestale dello Stato, cioè l'unica forza di polizia specializzata nella repressione dei reati ambientali e nella lotta alle ecomafie.

La scelta del Governo di far assorbire dall'Arma dei Carabinieri le funzioni residue del Corpo Forestale dello Stato ed obbligare il personale a diventare Carabiniere, estendendo a quest'ultimo lo **status giuridico militare**, è una soluzione complicata, incerta e che presta il fianco ad un corposo contenzioso, per diversi motivi di ordine tecnico-amministrativo, costituzionale, di diritto e civiltà democratica.

Le differenze ordinamentali tra il personale del Corpo Forestale dello Stato (civile) e quello dell'Arma dei Carabinieri (militare), infatti, stanno rendendo irto di ostacoli il percorso di assorbimento paventato dal Governo, anche in virtù del copioso contenzioso preannunciato dalle

Organizzazioni Sindacali di categoria, forti dei risultati di un sondaggio promosso tra il personale, che ha palesato una netta e fortissima contrarietà ad ogni ipotesi di militarizzazione.

Diversi costituzionalisti, giudici di ogni livello, esperti di diritto, la Corte Costituzionale e la stessa Corte di Giustizia Europea, infatti, si sono già espressi sul principio che le forze di polizia militari hanno ragione di esistere solo nei contesti di guerra e che, comunque, il personale militare deve godere dei diritti civili e sindacali degli altri cittadini del proprio paese. Detto questo, non va sottaciuto che il Corpo Forestale dello Stato, al pari della Polizia Penitenziaria, è il corpo di polizia nazionale con le maggiori garanzie di tutela civile.

Da queste semplici premesse emerge con chiarezza che ogni provvedimento che verrà adottato dal Governo o dalle Istituzioni preposte che "imponga" il cambiamento di status giuridico da civile a militare - del personale ma anche delle funzioni di polizia - potrà essere impugnato singolarmente o collettivamente dai dipendenti del Corpo Forestale dello Stato, ma anche da altri soggetti politici, sindacali, appartenenti al mondo dell'associazionismo e della società civile in genere, in ogni sede giurisdizionale italiana o dell'Unione Europea con conseguenze imprevedibili.

Una situazione che darà sicuramente l'avvio ad un percorso conflittuale che porterà probabilmente a ordinanze sospensive ed annullamenti dei provvedimenti stessi, con costi economici elevati per la collettività e la conseguente paralisi dell'attività di controllo del territorio e di contrasto ai reati ambientali ed agroalimentari. Una confusione totale che coinvolgerà negativamente anche lo stesso apparato dell'Arma dei Carabinieri che non riuscirà più a gestire il personale proveniente dal CFS.

È doveroso tra l'altro evidenziare come permanga immutata la sovrapposizione di competenze con le Regioni a Statuto Speciale e le Province Autonome, dove sono presenti "propri" Corpi Forestali, che la legge Madia ha, tra le altre cose, rafforzato.

PRINCIPI IRRINUNCIABILI

Fatta questa doverosa premessa e considerando quanto è stato stabilito dal Parlamento, appare opportuno e ragionevole avviare un processo applicativo della norma che contemperi le esigenze di tutti gli "attori" interessati, **avendo ben presente che l'ipotesi di riorganizzare il Corpo Forestale dello Stato per farne un'autonoma polizia ambientale, avendo anche un occhio rivolto all'obiettivo futuro di riorganizzazione di tutto il sistema delle forze di polizia del Paese, sarebbe la soluzione auspicabile.**

Qualunque scelta farà l'Esecutivo ci sono due principi irrinunciabili che si intendono tutelare, nell'interesse dei cittadini e dei lavoratori:

1. Unitarietà ed esclusività delle funzioni;
2. Mantenimento dello status giuridico di personale ad ordinamento civile.

Il bene "ambiente" è un sistema complesso la cui tutela reale presuppone un insieme di conoscenze e di sensibilità che devono essere messe a sistema e che in nessuna maniera possono essere "spacchettate" senza pregiudicare l'efficacia dell'azione preventiva.

Suddividere tra Enti diversi tutte le funzioni attualmente esercitate dal Corpo Forestale dello Stato, comporterà inevitabilmente un aggravio di costi e la necessità di un numero complessivo di unità superiore agli attuali organici del CFS. Oggi ogni Forestale è in grado di assolvere a tutti i compiti che le leggi demandano al Corpo e quindi di svolgere tutte le funzioni che oggi, invece, rischiano di essere parcellizzate tra le varie Forze di Polizia che se ne contendono le competenze e che quindi dovranno necessariamente dedicare personale *ad hoc* per continuare ad esercitarle.

Donne e Uomini del Corpo Forestale dello Stato si occupano di CITES e magari anche di ordine pubblico e di incendi boschivi, di antincendi ma anche di traffico di rifiuti o di animali d'affezione, di contraffazione agroalimentare ma anche di furti di legname o di abusivismo edilizio; sono vere sentinelle dell'ambiente, a tutto campo.

E la condizione essenziale per continuare a svolgere questa "missione", con la stessa determinazione e passione, è indubbiamente il mantenimento dello status giuridico di poliziotto ad ordinamento civile.

L'estremizzazione del rapporto gerarchico mal si coniuga con la sensibilità di chi ha scelto di svolgere il proprio ruolo, magari anche ben oltre il proprio normale orario di lavoro, mettendosi completamente a disposizione della natura e dei cittadini in maniera profondamente differente rispetto a chi - ad ordinamento militare - privilegia l'azione repressiva rispetto a quella preventiva e di sensibilizzazione che contraddistingue ogni Forestale.

Lo status di poliziotto ad ordinamento civile ha dato modo a ciascun dipendente di poter contare sull'applicabilità di tutta una serie di benefici di legge, di regole certe che contribuiscono in maniera significativa a far svolgere serenamente il proprio lavoro; le restrizioni tipiche dell'ordinamento militare si possono scegliere volontariamente in giovane età, non si può essere obbligati ad indossare le stellette a 40/50 anni.

SOLUZIONI

Come pocanzi detto, la soluzione migliore sarebbe stata razionalizzare le competenze in materia ambientale ed agroalimentare incardinandole all'interno di una unica polizia ambientale che ricomprendeva il Corpo Forestale dello Stato e quelli delle Regioni a Statuto Speciale, ma non è questa la strada tracciata dal governo, che punta invece ad una riduzione del numero complessivo delle forze di polizia attraverso l'assorbimento del CFS.

L'assorbimento del Corpo Forestale può allora avvenire partendo dall'istituzione di una specifica struttura (da accorpate successivamente ad una delle Forze di Polizia esistenti) dove far confluire quella attuale del Corpo Forestale dello Stato, opportunamente riorganizzata, con il compito di svolgere le attività di controllo del territorio, della tutela ambientale e agroalimentare e di tutte le altre funzioni attualmente svolte dal Corpo stesso.

Questo si dovrebbe attuare attraverso:

- ✓ l'istituzione di una Direzione Centrale interforze (per es. per la tutela del territorio, per la tutela ambientale e per quella agroalimentare);
- ✓ l'effettuazione del transito di tutti i dipendenti del Corpo Forestale dello Stato nella suddetta Direzione Generale o Centrale, con i rispettivi ruoli, qualifiche e funzioni, mantenendo lo *status* giuridico, contrattuale e sindacale, nonché l'attuale dotazione organica, con successivo inserimento della stessa nella struttura della Forza di Polizia accorpante; la previsioni di metodologie di reclutamento speciale, che privilegino la formazione tecnico-scientifico e giuridico-ambientale, al fine di mantenere le caratteristiche specialistiche del Corpo Forestale dello Stato, coerentemente agli indirizzi dati ultimamente dall'Unione Europea;
- ✓ il trasferimento dei beni e delle risorse economiche alla Forza di Polizia accorpante, che gestirà quindi la parte economica, il reclutamento del personale, l'approvvigionamento ed il trattamento stipendiale (per evitare, nel tempo, uno svilimento di interesse del sistema, le risorse economiche devono essere vincolate a favore della Direzione Generale o Centrale, come l'attribuzione dell'importo economico attualmente impiegato per la gestione del Corpo Forestale dello Stato);
- ✓ l'affidamento del comando della Direzione Generale o Centrale ad una figura parificata all'attuale Capo del Corpo Forestale dello Stato, con compiti di gestione delle attività operative e funzionali, di gestione del personale riguardo agli avanzamenti di carriera, dei trasferimenti, della contrattazione e della formazione. Questo andrebbe a dipendere dal Capo della Forza di Polizia accorpante, in ordine all'attuazione delle direttive di carattere generale ed istituzionale (stante l'attuale struttura centrale, che potrebbe rimanere in Via Carducci a Roma, è necessario

un corposo ridimensionamento degli uffici di livello dirigenziale periferici oltre che Servizi e Divisioni);

- ✓ la strutturazione di una nuova articolazione degli attuali uffici, attraverso la creazione di reparti territoriali di tipo interprovinciale ed interregionale.

Siffatta riorganizzazione soddisferebbe, senza creare stravolgimenti giuridici, le indicazioni del Governo.

Occorre, in ultima analisi, rammentare i principi di cui all'art. 97 della Carta Costituzionale, che hanno lo scopo di salvaguardare il buon andamento della P.A., all'interno del quale deve essere necessariamente collocato il principio di salvaguardia dei diritti acquisiti dal pubblico dipendente nel corso del tempo.

LA DIREZIONE CENTRALE INTERFORZE

L'incidenza del crimine ambientale, sempre più considerevole nell'economia criminale del nostro paese, unitamente all'articolato processo di riorganizzazione scaturito dalla Riforma Madia della Pubblica amministrazione, costituiscono un'opportunità unica di semplificazione e miglioramento per le forze dell'ordine competenti per la specifica materia.

La premessa alla proposta scaturisce dall'attuazione della delega al governo per il riordino delle funzioni di polizia per la tutela dell'ambiente, del territorio e del mare, nonché della sicurezza e dei controlli agroalimentari e la conseguente riorganizzazione del Corpo Forestale dello Stato.

Sul punto sembra utile ripercorrere lo spirito sotteso alle precedenti favorevoli esperienze, che i governi di allora decisero di mettere in campo contro le emergenze criminali connesse al traffico di stupefacenti prima ed all'antimafia poi, coinvolgendo diverse forze di polizia.

Quelle scelte lungimiranti misero il dipartimento della pubblica sicurezza, in condizione di dare una risposta coordinata, funzionale ed efficace a due importanti fenomeni criminali che per la loro complessità il legislatore racchiuse in testi unici o codici specifici. (Testo Unico Stupefacenti – DPR 309/90 ; Codice Antimafia – D. Lgs. N 159/2011).

Ora, seguendo le positive esperienze poste in essere dalla Direzione Centrale per i Servizi Antidroga "DCSA" e dalla Direzione Investigativa Antimafia "DIA" e cogliendo l'importanza e delicatezza della materia racchiusa nel decreto legislativo n 152 del 2006 "codice dell'ambiente", si auspica e si propone, in attuazione all'art 8 Legge 7 agosto 2015 n. 124, la costituzione della Direzione Centrale Polizia Ambientale (D.C.P.A.), Ufficio a composizione interforze, da istituirsi nell'ambito del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

La suddetta Direzione Centrale impiegherebbe il personale della Polizia di Stato proveniente dal disciolto Corpo Forestale dello Stato, oltre ad altri operatori specializzati a provenienza interforze (Arma dei Carabinieri e Corpo della Guardia di Finanza), con il compito esclusivo di assicurare lo svolgimento, in forma coordinata, delle attività attinenti alla tutela del patrimonio naturale e paesaggistico, nella prevenzione e repressione dei reati in materia ambientale e agroalimentare.

Al vertice della D.C.P.A. potrebbe essere preposto un Direttore, scelto a rotazione tra i Dirigenti della Polizia di Stato e gli Ufficiali Generali dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza, che abbiano maturato specifica esperienza nel settore della lotta alla criminalità organizzata.

La Direzione, per l'assolvimento dei propri compiti, opererà in stretto collegamento con le forze di polizia, si avvarrà anche di un'articolazione periferica, strutturata su 20 Centri Operativi dislocati in tutti i capoluoghi di Regione e non più di 1.000 Sezioni distaccate che, attraverso una ripartizione definita, hanno competenza sull'intero territorio nazionale.

Tra gli obiettivi strategici perseguiti, oltre al potenziamento della lotta ai crimini ambientali ed alle eco-mafie - che verrebbe quindi affidata ad una struttura interforza di livello indubbiamente più

elevato rispetto all'esercizio di tale funzioni da parte di una singola forza di polizia oppure al frazionamento delle competenze tra diversi Enti - la razionalizzazione della catena di comando e dei costi di gestione, vi sono indubbiamente la riduzione del numero complessivo delle forze di polizia - che scenderebbero così da 5 a 4 - nonché, come prescritto dalla legge delega, la salvaguardia delle professionalità esistenti, le specialità e l'unitarietà delle funzioni già attribuite al Corpo Forestale dello Stato, che invece rischierebbero di essere seriamente compromesse in caso di assorbimento da parte dell'Arma dei Carabinieri.

Anche il diverso approccio nei confronti dell'attività di contrasto ai crimini ambientali potrebbe avere ripercussioni negative nei rapporti con la cittadinanza, soprattutto rurale, in quanto la fase di prevenzione e sensibilizzazione tipica del CFS e delle forze di polizia ad ordinamento civile verrebbe improvvisamente sostituita da quella repressiva che caratterizza i Corpi militari.

L'istituzione della Direzione Centrale Polizia Ambientale interforze unitamente all'assorbimento del Corpo Forestale dello Stato da parte della Polizia di Stato, consentirebbe quindi di soddisfare le esigenze di tutti gli "attori":

1. Verrebbe attuata la volontà governativa di ridurre il numero complessivo delle forze di polizia, che passerebbero da 5 a 4, aumentando addirittura il livello di contrasto agli illeciti ambientali attraverso la realizzazione di un Ufficio interforze che mantiene la capillarità su tutto il territorio nazionale attraverso sezioni staccate;
2. Verrebbero incardinate in un'unica struttura le competenze in materia ambientale ed agroalimentare, ancorchè esercitate in maniera coordinata da più e diversi Enti (Polizia di Stato - attraverso i dipendenti già del CFS - Carabinieri e Guardia di Finanza);
3. Verrebbe preservata la riorganizzazione prospettata dall'esecutivo da pericolosi quanto costosi ricorsi, in considerazione del numero molto elevato di dipendenti del Corpo Forestale dello Stato contrari alla trasformazione di status giuridico da civile a militare, contenziosi che in ogni caso potrebbero rallentare significativamente il percorso riformatore già avviato, mentre tutto il personale sarebbe nelle condizioni di voler/dover accettare l'eventuale assorbimento da parte della Polizia di Stato.



AVVOCATO EGIDIO LIZZA

Patrocinante in Cassazione

Studio Legale Romano

00193 Roma - Via Valadier, 43

T. +39 06 3224207

F. +39 06 32628371

67000 Strasbourg - Rue Gutenberg, 1

T. +33 (0)3 88224896

F. +33 (0)3 88224896

82100 Benevento - Viale Mellusi, 53

T. +39 0824 314197-98

F. +39 0824 334498

PARERE

A Unione Generale Lavoratori Corpo Forestale dello Stato

Da Avvocato Egidio Lizza

Data 13 giugno 2016

Oggetto Profili di incostituzionalità dello schema di decreto legislativo A.G. 306, attuativo della delega di cui art. 8, comma 1, lettera a), della legge n. 124/2015

Sommario

1. Il quesito.
2. L'attuale inquadramento del Corpo Forestale dello Stato.
3. Le rilevanti disposizioni dello schema di decreto legislativo.
4. I profili di illegittimità costituzionale dello schema di decreto legislativo con riguardo all'assunzione *ope legis* dello stato giuridico militare.
5. I rilievi ai profili di illegittimità della c.d. militarizzazione forzata offerti dalla relazione AIR e dal parere del Consiglio di Stato. Confutazione delle relative argomentazioni.
6. Conclusioni.

1. Il quesito.

L'Unione Generale Lavoratori Corpo Forestale dello Stato (di seguito, UGL CFS) ha chiesto un parere in merito allo schema di decreto legislativo A.G. 306 presentato dal Governo che attua la delega contenuta nell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge n. 124/2015 ed, in particolare, ha chiesto di sapere se tale atto, ad avviso di chi scrive, presenti profili di contrasto con i diritti soggettivi costituzionalmente tutelati degli appartenenti al Corpo Forestale dello Stato (di seguito, CFS) in ragione dell'acquisizione *ope legis*, da parte di costoro, dello *status* giuridico militare.

2. L'attuale inquadramento del Corpo Forestale dello Stato.

Ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 36/2004, il CFS è Forza di polizia dello Stato ad ordinamento civile specializzata nella difesa del patrimonio agroforestale italiano e nella tutela dell'ambiente, del paesaggio e dell'ecosistema e concorre nell'espletamento di servizi di ordine e sicurezza pubblica, ai sensi della legge n. 121/1981, nonché nel controllo del territorio, con particolare riferimento alle aree rurali e montane. Il CFS svolge attività di polizia giudiziaria e vigila sul rispetto della normativa nazionale e internazionale concernente la salvaguardia delle risorse agroambientali, forestali e paesaggistiche e la tutela del patrimonio naturalistico nazionale, nonché la sicurezza agroalimentare, prevenendo e reprimendo i reati connessi. È altresì struttura operativa nazionale di protezione civile.

Le competenze istituzionali del CFS sono dunque varie e consistono nell'esercizio delle attività in materia di: a) prevenzione e repressione dei reati ambientali; b) tutela dell'ambiente e salvaguardia della biodiversità, anche attraverso; c) la gestione e valorizzazione delle riserve naturali ad esso affidate; d) applicazione della Convenzione di Washington per la protezione delle specie di flora e fauna in via di estinzione, mediante il servizio CITES del CFS; e) controllo del territorio con particolare riferimento al territorio rurale e montano; f) lotta agli incendi boschivi, per gli aspetti di competenza, anche in convenzione con le regioni; e) sicurezza in montagna; f) convenzioni internazionali in materia ambientale; g) aggiornamento dell'Inventario forestale nazionale e monitoraggio ambientale anche in relazione alla prevenzione del dissesto idrogeologico; h) sicurezza e controlli nel settore agroalimentare.

3. Le rilevanti disposizioni dello schema di decreto legislativo.

3.1. Le modalità di transito dei membri del CFS.

Lo schema di decreto legislativo A.G. 306 è volto a dare attuazione all'articolo 8, comma 1, lettera a) della legge n. 124 del 2015 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, nella parte in cui detta principi e criteri direttivi relativi al complessivo riordino delle Forze di polizia. In tale ambito, assume singolare rilievo la previsione di assorbimento del CFS in altra Forza di polizia e conseguente transito del personale.

Ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 121/1981, oltre al CFS sono Forze di polizia: la Polizia di Stato, l'Arma dei carabinieri, il Corpo della guardia di finanza, il Corpo di polizia penitenziaria.

La scelta operata dal Governo con il richiamato schema di decreto legislativo è nel senso di prevedere l'assorbimento nell'Arma dei carabinieri, con conseguente transito del personale del CFS in tale Amministrazione in modo tendenzialmente esaustivo. Secondo la relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo *"l'Arma dei carabinieri risulta, infatti, tra le forze di polizia, quella funzionalmente più idonea ad assorbire il Corpo forestale dello Stato e consentire la piena attuazione del principio di delega sul riordino delle funzioni in materia ambientale ed agroalimentare e di quelli, correlati, della razionalizzazione, del potenziamento, dell'efficacia delle funzioni di polizia e della dislocazione sul territorio dei presidi di polizia, anche al fine di evitare sovrapposizioni e realizzare risparmi di spesa"*.

La presente analisi non considera l'opportunità della scelta politica, ma valuta esclusivamente l'effetto che essa ha sui diritti soggettivi degli appartenenti al CFS, sotto il profilo della conseguente assunzione dello status giuridico militare, proprio degli appartenenti all'Arma dei carabinieri.

Le disposizioni contenute negli articoli da 7 a 17 dello schema di decreto legislativo disciplinano dunque l'assorbimento del personale del CFS e delle relative funzioni nell'Arma Carabinieri, 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, compreso il Ministero delle politiche agricole e forestali, coerentemente con il principio di delega, teso a garantire che l'assorbimento del CFS non comprometta l'unitarietà e la continuità delle funzioni dallo stesso assolve.

Ed infatti, l'articolo 7 dello schema di decreto legislativo in esame prevede l'attribuzione all'Arma dei carabinieri di tutte le funzioni del CFS, ad eccezione: a) delle competenze attribuite al Corpo nazionale dei vigili del fuoco dal successivo articolo 9 (lotta attiva contro gli incendi boschivi e il loro spegnimento con mezzi aerei); b) delle competenze attribuite alla Polizia di Stato (ordine e sicurezza pubblica e contrasto della criminalità organizzata in ambito interforze) e c) al Corpo della guardia di finanza dal successivo articolo 10 (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); d) delle attività cui provvede direttamente 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) ai sensi del successivo articolo 11. Ai sensi del successivo comma 1 dell'articolo 18, recante disposizioni transitorie e finali, l'Arma dei carabinieri succede, inoltre, nei rapporti giuridici attivi e passivi del CFS.

Coerentemente con tale redistribuzione di competenze sono previsti quindi i limitati contingenti che transiteranno in tali Amministrazioni. E', allo

stato, residualmente prevista la possibilità di transitare, in alternativa all'Arma dei carabinieri ed alle altre Amministrazioni innanzi indicate, in altra Amministrazione civile.

Dal punto di vista operativo, è previsto (art. 12) che, entro trenta giorni dalla pubblicazione del decreto legislativo, con provvedimento del Capo del CFS, motivato in base a specifici criteri legati alle funzioni attribuite, sia disposta l'assegnazione del personale del CFS ad altra Amministrazione cui sono attribuite le funzioni del CFS (nello stesso termine, con DPCM verranno individuati i posti disponibili nelle amministrazioni dello Stato, in cui sarà consentito il transito a richiesta); nei successivi trenta giorni, il personale può decidere di optare per una destinazione diversa da quelle cui sono state assegnate le funzioni del CFS, ovvero optare per altra Amministrazione statale; nei successivi trenta giorni, il Capo del CFS adotta il provvedimento di definitiva assegnazione. E' infine previsto che, per coloro che hanno optato per altra amministrazione civile, non ricollocati, si individuerà, previo esame congiunto con le organizzazioni sindacali, altra forma di ricollocazione, applicandosi per loro, in ultima analisi, le procedure della mobilità collettiva per il personale in esubero (art. 33, comma 8, del d.lgs. n. 165/2001).

Ai fini della presente analisi, bisogna considerare che, sebbene in teoria si preveda una possibilità di scelta da parte del personale del CFS, questa è nella sostanza, estremamente limitata, infatti: il transito nella Polizia di Stato, o comunque in altra forza di polizia riguarda un ridottissimo contingente (n. 126 unità nella Polizia di Stato, n. 84 unità nella Guardia di Finanza, n. 390 unità nel Corpo dei vigili del fuoco) ed il transito in altra Amministrazione dello Stato (ivi compreso il contingente di n. 47 unità in transito presso il MiPAAF) determina l'uscita dal comparto sicurezza, la perdita della qualità di appartenente ad una Forza di polizia ad ordinamento civile e la privatizzazione del rapporto di lavoro. Tale opzione si presenta dunque gravemente riduttiva rispetto alle competenze, funzioni e trattamento economico di partenza.

Peraltro, il Consiglio di Stato, nel rendere il parere n. 1183/2016 in relazione allo schema di decreto legislativo in argomento, ha già evidenziato come l' *"amplissimo margine per gli appartenenti al Corpo forestale per rifiutare l'accesso all'Arma"* comporta *"una flessibilità che non sembra trovare corrispondenza nei principi e nei criteri di delega"*, avendo la legge delega stabilito che la riorganizzazione debba avvenire *"ferme restando la garanzia degli attuali livelli di presidio dell'ambiente, del territorio e del mare"* e che il transito in altre Amministrazioni pubbliche è ammesso soltanto per un contingente limitato, esprimendo il parere che sia opportuno dunque fissare *"per il transito in altre amministrazioni pubbliche ... un tetto non troppo distante dalle 200 unità"*.

E' dunque chiaro che, nella sostanza, i membri del CFS, in virtù delle disposizioni contenute nello schema di decreto legislativo saranno, tranne che per un ridottissimo contingente ed anche in contrasto con la propria eventuale aspirazione a restare membri di una Forza di polizia ad ordinamento civile, mantenendo dunque le funzioni proprie di un corpo di tale genere, *ope legis* e, dunque, per insindacabile imposizione statale, soggetti ad acquisire lo status

giuridico militare, quale naturale conseguenza del transito nell'Arma dei carabinieri.

Chiunque dovesse, ad esempio, fare domanda di transito nella Polizia di Stato (transito che garantirebbe il mantenimento delle attuali funzioni), e si trovasse in eccedenza rispetto al contingente stabilito, transiterebbe, *sic et simpliciter*, nell'Arma dei carabinieri.

3.2. L'inquadramento giuridico dei membri del CFS che transitano nell'Arma dei carabinieri.

Per quanto attiene all'inquadramento nell'Arma dei carabinieri l'articolo 14 dello schema in argomento, reca una serie di novelle al d.lgs. n. 66/2010, necessarie per l'istituzione dei ruoli forestali dell'Arma dei carabinieri e per il transito del relativo personale forestale: sono previste sia disposizioni di carattere permanente, volte a regolamentare il reclutamento, lo stato giuridico e l'avanzamento del personale forestale che sarà immesso nelle qualifiche iniziali dei ruoli dell'Arma, sia disposizioni di natura transitoria per l'inquadramento, lo stato e l'avanzamento del personale attualmente in servizio nel CFS.

Per la fase transitoria, si prevede che il personale proveniente dal CFS, a seconda del ruolo di appartenenza, transiti in un corrispondente ruolo forestale dell'Arma (nuovo articolo 2212-bis). Relativamente alla situazione "a regime", è prevista la costituzione di un ruolo forestale dell'Arma dei carabinieri, alimentato mediante pubblico concorso.

Per quanto concerne lo stato giuridico del personale transitato nell'Arma dei carabinieri, il nuovo articolo 2214-bis, composto da 24 commi, fissa il principio generale in base al quale il richiamato personale assume lo stato giuridico di militare (comma 2 del nuovo articolo 2214-bis). Il transito avviene secondo la corrispondenza dei gradi militari ai sensi dell'art. 632 del d.lgs. n. 66/2010, con l'anzianità nella qualifica posseduta e mantenendo l'ordine di ruolo acquisito nel ruolo di provenienza (comma 1 del nuovo articolo 2214-bis). Il comma 20 dell'articolo 2214-bis prevede che all'atto del transito, il personale del CFS frequenti uno specifico corso di formazione militare.

Al di là di tali previsioni, il trasferimento del personale nell'Arma dei carabinieri determina, ex se, l'acquisizione dello *status militi* e la conseguente applicazione di tutta la normativa vincolante per gli appartenenti all'Arma ed in generale per gli appartenenti alle Forze Armate con la diretta soggezione alla normativa riguardante la disciplina militare (principalmente il d.lgs. n. 66/2010 e il Regolamento di disciplina militare contenuto nel DPR n. 545/1986).

E' opportuno considerare al riguardo 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 (v. art. 155 del D.Lgs. n. 66/2010). 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).

E' bene ancora ricordare che, ai sensi dell'art. 156 d.lgs. n. 66/2010, rubricato **“Compiti militari dell'Arma dei carabinieri”**:

“1. L'Arma dei carabinieri, sulla base delle direttive del Capo di stato maggiore della difesa:

- a) concorre all'attuazione delle predisposizioni di **mobilitazione delle Forze armate** di cui all'articolo 88;
- b) concorre alla difesa integrata del territorio nazionale (...);
- c) partecipa alle **operazioni militari all'estero**.

2. Nell'ambito delle operazioni di cui al comma 1, lettera c), l'Arma dei carabinieri:

a) partecipa anche a **operazioni per il mantenimento e il ristabilimento della pace e della sicurezza internazionale**, al fine, in particolare, di realizzare condizioni di sicurezza e ordinata convivenza nelle aree d'intervento;

b) concorre ad assicurare il contributo nazionale alle attività promosse dalla comunità internazionale o derivanti da accordi internazionali, volte alla ricostituzione e al ripristino dell'operatività dei corpi di polizia locali nelle aree di presenza delle Forze armate, assolvendo compiti di addestramento, consulenza, assistenza e osservazione.

Ai sensi dell'art. 157 del d.lgs. n. 66/2010 **“l'Arma dei carabinieri esercita le funzioni di polizia giudiziaria militare”** ed ai sensi dell'art. 158 **“assicura i servizi di sicurezza delle rappresentanze diplomatiche e consolari, nonché degli uffici degli addetti militari all'estero”**.

Volendo tratteggiare alcuni aspetti significativi concernenti l'acquisizione dello stato giuridico militare, va detto che il rapporto di impiego del personale militare (il c.d. “servizio permanente”) non corrisponde esattamente con lo stato giuridico, concetto più ampio che comprende uno speciale rapporto tra militare e amministrazione, che non si estingue con la cessazione del rapporto di impiego, ma si collega alle vicende attinenti al grado gerarchico: per i militari vige, dunque, una doppia relazione giuridica con l'amministrazione, l'una, indipendente dall'impiego, riguardante il grado, l'altra connessa con la costituzione dello speciale rapporto di impiego militare che, nella sua sostanza, assorbe quella relativa allo stato giuridico.

Esiste, in altri termini, uno stato giuridico di base, comune a tutti i militari, per il quale non è rilevante il modo con cui si è costituito il rapporto di servizio o le temporaneità o meno dello stesso.

Orbene, a legislazione vigente, lo stato giuridico militare si acquista esclusivamente sulla base di una **scelta volontaria**; è, come noto, finanche venuto meno (*recte*, sospeso) l'obbligo di prestare il servizio militare e l'acquisizione dello status militare, oggi, è unicamente conseguenza

dell'autonoma scelta di intraprendere una determinata professione, condividendo la relativa carriera.

Dunque, al servizio permanente si accede esclusivamente per atto volontario espresso dal candidato in sede di partecipazione ai concorsi, pubblici o interni, indetti per l'immissione nei vari ruoli in cui si articolano le carriere militari. La partecipazione al concorso è, in effetti, l'unica espressione di volontà dell'interessato per accedere ad un rapporto di impiego regolato unilateralmente e in tutti i suoi aspetti dalla legge. Mentre per l'accesso al servizio permanente è rilevante l'immissione nel ruolo per il quale si è concorso, per l'acquisizione dello stato giuridico è rilevante il conferimento del grado, cioè la collocazione del soggetto in una precisa posizione della scala gerarchica.

Il vero e proprio contenuto del rapporto di impiego, meglio ancora del rapporto di servizio del militare, è sostanzialmente disciplinato, nei suoi rilevanti aspetti connessi con i diritti e i doveri dei militari, nella normativa riguardante la disciplina militare.

Nell'ambito di tale normativa, è importante ricordare che, ai sensi dell'art. 89 del d.lgs. n. 66/2010: **“Compito prioritario delle Forze armate è la difesa dello Stato”**.

Ai sensi dell'art. 621 del d.lgs. n. 66/2010, **“è militare il cittadino che presta servizio armato a difesa della Patria, ... secondo quanto stabilito dalle norme del presente codice”** (v. comma 1), **“lo stato di militare comporta l'osservanza dei doveri e degli obblighi relativi alla disciplina militare stabiliti dal presente codice e dal regolamento”** (v. comma 5) ed **“il militare è tenuto a prestare giuramento all'atto di assunzione del servizio”** (v. comma 6). Nel regolamento di disciplina, DPR n. 545/1986, il combinato disposto degli art. 6 e 9, **prevede che il militare presti giuramento in forma solenne, con il quale s'impegna ad operare per l'assolvimento dei compiti istituzionali delle Forze armate con assoluta fedeltà alle istituzioni repubblicane, con disciplina ed onore, con senso di responsabilità e consapevole partecipazione, senza risparmio di energie fisiche, morali ed intellettuali affrontando, se necessario, anche il rischio di sacrificare la vita.**

Ad un ulteriore sguardo d'insieme alle modifiche che importerebbe il descritto assorbimento nei diritti e doveri del membro del CFS, si consideri che, oggi, le funzioni di polizia giudiziaria sono svolte alle dipendenze e sotto la **direzione dell'autorità giudiziaria** (art. 56 CPP), mentre i comandi dell'Arma dei carabinieri competenti all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria, **indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale, danno notizia alla scala gerarchica della trasmissione, secondo le modalità stabilite con apposite istruzioni del Comandante generale dell'Arma dei carabinieri** (art. 237 DPR 15/03/2010 n. 90), adempiendo verso l'autorità giudiziaria agli obblighi di legge che loro incombono, una volta osservate le disposizioni che regolano i propri rapporti interni di dipendenza gerarchica (art. 178 D.Lgs. 66/2010).

Per i membri delle Forze Armate non è prevista alcuna rappresentanza sindacale.

E' utile ricordare che nello schema di decreto legislativo in argomento, per il personale del CFS transitato nell'Arma dei carabinieri non è prevista alcuna differenziazione in termini di soggezione ad obblighi, doveri e compiti propri degli appartenenti all'Arma.

4. **I profili di illegittimità costituzionale dello schema di decreto legislativo A.G. 306 con riguardo all'assunzione *ope legis* dello stato giuridico militare.**

Orbene, se per ciò che concerne le funzioni di polizia giudiziaria e pubblica sicurezza, alcun sensibile mutamento comporta il descritto assorbimento, sotto il profilo dell'acquisizione dello stato giuridico militare, sono indubbiamente rilevanti le modifiche indotte nella posizione giuridica soggettiva del membro del CFS.

Emblematici sono i richiami poc'anzi fatti ad alcune delle norme che oggi non riguardano tali soggetti e che domani dovrebbero, in virtù dell'attuale formulazione dello schema di decreto legislativo, per essi divenire cogenti.

Orbene, si ritiene che il complesso di limitazioni e condizionamenti indotti dallo *status militi* è di tale pregnanza che la sua acquisizione non può prescindere da una libera scelta, ponendosi viceversa il suo forzato conseguimento in aperta antitesi con ogni principio democratico.

La conferma di ciò viene anche dalla legislazione ordinaria vigente, ai sensi della quale l'acquisizione dello stato giuridico militare, in modo transitorio o permanente, non può che avvenire per atto di volontà.

Il descritto mutamento di *status* che, imponendo di percorrere una carriera non scelta e di abbandonare quella scelta ed ottenuta in seguito al superamento di un pubblico concorso, sarebbe dunque legittimo solo in presenza di una adesione volontaria.

Viceversa, come innanzi evidenziato, l'acquisizione dello status militare ai sensi dello schema di decreto legislativo in argomento avviene *ope legis* e l'unica alternativa offerta a chi non volesse sottostare a tale imposizione è quella di perdere la qualifica di appartenenza ad un corpo di polizia. Per chi intendesse rimanere nel comparto sicurezza conservando la sua qualifica, assunta in relazione al superamento di un concorso pubblico, non resterebbe che accettare l'assoggettamento all'ordinamento militare (tranne che per il ridottissimo contingente destinato alla Polizia di stato).

La riserva di limitati contingenti da destinare al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, al Corpo della guardia di finanza ed alla Polizia di Stato, non fa venir meno, dunque, l'evidente contrarietà a principi democratici e costituzionali e, dunque, l'illegittimità delle norme in predicato di essere adottate, non

consentendosi alla maggioranza degli attuali membri del Corpo forestale dello Stato di evitare il descritto mutamento di *status*.

L'illegittimità dei provvedimenti normativi che dovessero attuare la delega nel senso innanzi riferito, non verrebbe meno nemmeno in presenza della scelta concessa di transitare in altra Amministrazione dello Stato diversa dalle forze di polizia (possibilità concessa, sempre che il Governo non intenda seguire le indicazioni del Consiglio di Stato che, sotto il profilo dell'esigenza del rispetto dei criteri di delega, appaiono peraltro corrette), dovendo, in tal caso, i membri del CFS rinunciare alle proprie qualifiche, a seconda dei casi, di ufficiale di polizia giudiziaria, di sostituto ufficiale di pubblica sicurezza, di agente di polizia giudiziaria e di agente di pubblica sicurezza.

Quanto rilevato si ritiene sia dunque gravemente lesivo del diritto, costituzionalmente rilevante, del personale del CFS al mantenimento della professionalità, acquisita per il tramite del superamento di un pubblico concorso, maturata negli anni di carriera e frutto di una scelta professionale che non comprende il servizio armato a difesa dello Stato e che non prevede la soggezione ai doveri ed obblighi propri della disciplina militare (i.e. d.lgs. n. 66/2010 e dPR n. 545/1986).

E' indubbio che la forzata assunzione dello status militare contrasti con la libertà di autodeterminarsi, principio cardine e cointeressenza stessa della Democrazia.

Più nel dettaglio, si ritiene che la indotta assunzione dello *status* giuridico militare e la cessazione delle funzioni di polizia civile in capo al personale del CFS contrastino, principalmente, con gli articoli 2, 4 ed 35 della Costituzione italiana, con l'articolo 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, con gli articoli 8 e 11 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, con l'articolo 1 della Carta sociale europea.

Innanzitutto, secondo l'articolo 2 della Costituzione: *"La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale"*. Nella giurisprudenza costituzionale relativa a tale articolo della Costituzione, nei diritti inviolabili, in un'accezione allargata tale da integrare il concetto della moderna cittadinanza è catalogabile il diritto al lavoro (C. Cost. sent. 19.11.1991, n. 414; C. Cost. sent. 31.3.1994, n. 108), il cui contenuto essenziale è dunque intangibile. In particolare, nella sentenza della Corte Costituzionale n. 108/1994, il Giudice delle Leggi ha sottolineato come il *"diritto al lavoro" sia stato "più volte qualificato da questa Corte, anche con riferimento ai pubblici uffici, come "fondamentale diritto di libertà della persona umana"*. La Corte di Cassazione (C. Cass. sent. 8.3.2006, n. 4975) ha affermato che il diritto allo svolgimento della prestazione lavorativa, secondo la tipologia lavorativa propria della qualifica di appartenenza, rientra nel diritto fondamentale alla libera esplicazione della personalità del lavoratore.

E' ben evidente, dunque, che l'indotta assunzione dello status militare comporti una tale compromissione dei diritti concernenti il rapporto di lavoro pubblico, per univoca determinazione dello Stato, da determinare una palese violazione dell'art. 2 della Costituzione. Essendo, come noto, tale articolo a presidio dei diritti fondamentali, irrinunciabili dell'individuo, anche in un ipotetico bilanciamento costituzionale, inteso come tecnica argomentativa diretta a risolvere un conflitto con un altro interesse costituzionalmente rilevante, quale la riorganizzazione della pubblica amministrazione in funzione migliorativa del suo assetto, non potrebbe che riconoscersi al detto interesse, contrapposto alla tutela dei diritti fondamentali, carattere recessivo.

Inoltre, le misure che fossero attuate dallo schema di decreto legislativo contrasterebbero con l'articolo 4 della Costituzione, secondo cui: *"La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società"*. La dottrina costituzionale (Mortati; Barile; Baldassarre; Perlingieri e Messinetti) ha fatto derivare dall'art. 4 della Costituzione un dovere di astensione da parte dei pubblici poteri da ogni interferenza nella scelta del lavoro, cui fa eco una giurisprudenza costituzionale che conferma tale dovere: *"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. A questa situazione giuridica del cittadino - l'unica che trovi nella norma costituzionale in esame il suo inderogabile fondamento - fa riscontro, per quanto riguarda lo Stato, da una parte il divieto di creare o di lasciar sussistere nell'ordinamento norme che pongano o consentano di porre limiti discriminatori a tale libertà, ovvero che direttamente o indirettamente la rinneghino, dall'altra l'obbligo - il cui adempimento è ritenuto dalla Costituzione essenziale all'effettiva realizzazione del descritto diritto - di indirizzare l'attività di tutti i pubblici poteri, e dello stesso legislatore, alla creazione di condizioni economiche, sociali e giuridiche che consentano l'impiego di tutti i cittadini idonei al lavoro"* (C. Cost. sent. 9.6.1965, n. 45). In epoca più recente, in base all'evoluzione socio-politica e democratica del nostro Paese, tali principi non hanno avuto esigenza di essere riaffermati, è tuttavia chiaro che, quando tale esigenza dovesse presentarsi, tali principi non potrebbero che essere nuovamente recitati con forza e determinazione tali da soddisfare il livello odierno di civiltà giuridica. Orbene, non si intravede alcuna possibile compatibilità di tali principi con norme che dovessero imporre un mutamento così radicale in un impiego pubblico tale da determinare un mutamento di stato giuridico, da quello civile a quello militare. E' fin troppo evidente che tali norme contrasterebbero, in modo insanabile, con il dovere di astensione da parte dei pubblici poteri da ogni interferenza nella scelta del lavoro e con il divieto di creare o di lasciar sussistere nell'ordinamento norme che pongano o consentano di porre limiti discriminatori alla libertà di scelta della propria attività lavorativa. Né un limite a tali principi può essere ricavato (come ha tentato di proporre il Consiglio di Stato nel parere reso con riguardo allo schema

di decreto legislativo in argomento e che sarà esaminato, *funditus*, innanzi) dal fatto che la Corte Costituzionale, nel detto arresto, abbia rilevato che l'**art. 4 Cost. "non garantisce il diritto alla conservazione del lavoro"**, in quanto tale **affermazione** è spesa dalla Corte per evidenziare che alcun limite assoluto si possa imporre al diritto dell'imprenditore a recedere dal contratto, con una affermazione dunque che, slegata da quel contesto ed inserita nel dibattito sul se la militarizzazione forzata in argomento comprime eccessivamente la libertà di scelta e modo di esercizio dell'attività lavorativa, **ha ridotta conferenza**.

Ulteriore profilo di incostituzionalità delle norme in commento, in caso di loro promulgazione, si verificherebbe con riguardo al primo comma dell'**articolo 35 della Costituzione**: "*La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni. Cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori*", dovendosi ritenere che tale obbligo di tutela verrebbe senz'altro meno nei riguardi del personale del CFS, se si determinasse unilateralmente la perdita, da parte loro, delle prerogative dello *status* di membri di una polizia ad ordinamento civile, condizionando la prosecuzione dell'attività lavorativa in favore dello Stato, secondo le qualifiche acquisite in virtù del superamento di un pubblico concorso e dello svolgimento di una regolare carriera, all'assunzione dello *status* giuridico militare.

La disciplina normativa che attuasse la delega prevista dall'art. 8 della legge n. 124/2015, nel senso innanzi visto dovrebbe altresì essere considerata sotto il profilo del rispetto della normativa UE e del diritto internazionale (ed in particolare della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) atteso che l'**art. 117 della Costituzione** impone al legislatore di operare nell'ambito del rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (Corte Costituzionale, sent. n. 348/2007 e sent. n. 349/2007) e che l'**art. 11 della Costituzione** impone il primato della normativa UE *self-executing* su quella interna (Corte Costituzionale sentenza n. 170/1984).

Sotto tale profilo, va ricordato che l'**articolo 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea**, i cui principi sono stati adottati dall'articolo 6 del Trattato sull'Unione Europea, prevede che: "*Ogni individuo ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata*" e che l'articolo 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali sancisce che "*Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza*"; in particolare, con riguardo a tale ultima norma, può ritenersi che il rispetto della vita privata del singolo, che grava sullo Stato, coinvolga gli aspetti della vita professionale. Anche tali norme, dunque, cui deve diversamente riconoscersi prevalenza rispetto alla norma nazionale di rango ordinario, sarebbero gravemente violate se l'esercizio della delega in argomento avvenisse secondo quanto innanzi evidenziato, in quanto il personale del CFS, che volesse continuare a svolgere la propria attività nel pubblico impiego, sarebbe condizionato dal dover assumere funzioni militari, giammai liberamente scelte e, in caso di transito in altra pubblica amministrazione per non sottostare alla

disciplina militare non liberamente scelta, rinunciare alle proprie funzioni di membro di polizia ad ordinamento civile. Al riguardo, si rammenta come sia la Corte di Giustizia dell'Unione Europea sia la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo abbiano evidenziato l'illegittimità di ingerenze dello Stato nella libera determinazione e svolgimento delle attività lavorative dell'individuo, in assenza del perseguimento di un fine legittimo di pubblica utilità, che non si risolva in una eccessiva costrizione dei diritti dell'individuo. Ancora, assume rilievo l'**articolo 1 della Carta sociale europea**, ratificata dall'Italia il 5 luglio 1999, attraverso la legge n. 30/1999, secondo il cui **articolo 1**, rubricato "**Diritto al lavoro**": "*Per garantire l'effettivo esercizio del diritto al lavoro, le Parti s'impegnano: 1- (...); 2 -a tutelare in modo efficace il diritto del lavoratore di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente intrapreso*".

Infine, sempre sotto il profilo della conformità della disciplina prevista dal legislatore delegato al diritto internazionale cogente, occorre considerare come l'**automatica cessazione dell'esistenza delle rappresentanze sindacali** comporterebbe una tipologia di violazione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per contrarietà con il suo articolo 11, già sanzionata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 2.10.2014, ric. n. 32191/09, *Adefdromil c. Francia* e sentenza 2.10.2014, ric. n. 10609/10 *Matelby c. Francia*).

5. I rilievi ai profili di illegittimità della c.d. militarizzazione forzata offerti dalla relazione AIR e dal parere del Consiglio di Stato. Confutazione delle relative argomentazioni.

Dei palesi profili di contrasto con la Costituzione, poc'anzi accennati, ne è consapevole sia il legislatore delegato che il Consiglio di Stato, il cui parere è stato di recente acquisito, tant'è che, in diverso modo, hanno tentato di superare tale evidente *vulnus*, contenuto nel primo dei decreti funzionali alla riorganizzazione della Pubblica Amministrazione, offrendo giustificazioni di diverso tenore a quella che può definirsi la **militarizzazione forzata dei membri del CFS**.

Ed infatti, nell'*Analisi di impatto della regolamentazione* (in breve, AIR) che accompagna lo schema di decreto legislativo A.G. 306, affrontando l'argomento, il redattore del documento premette che bisogna tener conto "**dell'esigenza di assicurare comunque la volontarietà del transito in quanto esso è connesso all'assunzione dello status militare**" (v. pag. 17 dell'AIR). E' dunque ben evidente la conferma, nel documento governativo, di quanto va prospettandosi nella presente analisi: l'assunzione dello status militare non può prescindere dalla volontarietà del transito pena la sua illegittimità. Assunto il problema, l'AIR ne prospetta la soluzione secondo un metodo empirico, preconizzando l'effetto che sarà indotto, dalla disciplina in predicato di essere adottata, sui comportamenti dei membri del CFS. Secondo tale relazione tecnica "*il provvedimento introduce meccanismi volti ad indirizzare il passaggio nell'Arma dei carabinieri in quanto viene assicurata la permanenza nel comparto sicurezza difesa, con il mantenimento del più favorevole trattamento economico e con la possibilità di permanere nella stessa sede di servizio tenuto conto della capillare diffusione dell'Arma dei carabinieri sul territorio*". La relazione dunque, da un lato, disvela l'illegittimità che caratterizza il mutamento di status giuridico non

volontario, dall'altro, rivela quelle che sono le metodologie attraverso le quali indurre i destinatari del transito nell'Arma dei carabinieri, a non resistere a tale opzione. Secondo la relazione AIR, il raggiungimento di tale obiettivo sarà garantito dalle condizioni stringenti cui si sottopongono i membri del CFS e che innanzi si sono già evidenziate nel presente parere: obbligare chi non voglia soggiacere all'assunzione dello status militare, ad abbandonare le qualifiche assunte in virtù del superamento di un pubblico concorso e gli obiettivi di carriera legittimamente raggiunti anche sotto il profilo economico, in virtù del leale lavoro svolto durante anni di professione.

Orbene, tralasciando qui di considerare l'efficacia della soluzione empirica prospettata dai tecnici dell'AIR, dovendosi valutare, come richiesto, il profilo di compatibilità delle scelte del legislatore delegato con i principi costituzionali, non possiamo che concludere che l'esigenza, avvertita dai tecnici ministeriali, di superare l'evidente *vulnus* della normativa (che, ripetiamo, risiede nella mancanza di volontarietà del transito ad un regime militare), non con argomenti giuridici (evidentemente ardui da sostenere), ma prospettando la valenza di un *escamotage* dissuasivo, non fa che confortare la fondatezza delle conclusioni giuridiche fin qui raggiunte.

Passando a quanto rilevato, sul punto, dal Consiglio di Stato (di seguito, CdS) nel parere reso con riguardo allo schema di decreto legislativo in argomento, il detto organo, in sede consultiva, ha evidenziato quanto segue. Innanzitutto al punto 3.4.3., il CdS evidenzia che la soppressione del CFS è ben attuabile atteso che le funzioni costituzionalmente necessarie, dal medesimo esercitate, sono comunque trasferite ad altri organi, sicché nessun bene costituzionalmente rilevante viene sacrificato. Con riferimento ai dubbi che potrebbero prospettarsi quanto ai profili soggettivi della vicenda, e cioè relativamente al passaggio ad altra struttura degli appartenenti al CFS, il CdS considera al riguardo che la Costituzione garantisce sì il diritto al lavoro ma "non garantisce il diritto alla conservazione del lavoro" (sent. n. 45 del 1965 cit.), concludendo che al potere del legislatore di sopprimere enti o uffici, non può essere contrapposto il diritto dei dipendenti o dirigenti a mantenerli in vita, ai quali dovrà semplicemente garantirsi la conservazione del trattamento economico e contributivo di cui già usufruiscono.

Le assunzioni fin qui espresse appaiono, in linea di principio, assolutamente condivisibili: non può riconoscersi un diritto del dipendente pubblico al mantenimento della struttura presso cui opera, dovendo esclusivamente preservarsi, nel conseguente trasferimento alla struttura di destinazione, taluni insopprimibili diritti.

Il CdS, poi al punto 3.4.4., affronta i problemi connessi, concretamente, al fatto che il descritto assorbimento del personale del CFS, attualmente appartenente alla categoria degli impiegati civili dello Stato, comporti il suo transito nei ruoli militari, con un obbligatorio mutamento di status che potrebbe ritenersi astrattamente lesivo dei diritti dei singoli.

Evidentemente, se al transito del dipendente pubblico deve applicarsi il divieto di *reformatio in peius* con riferimento al trattamento retributivo e contributivo, deve riconoscersi l'esistenza, nel sistema giuridico, di un'esigenza di garantire l'intangibilità di taluni diritti; se tale intangibilità vale per la remunerazione, logica giuridica vuole che si abbia riguardo anche a diritti di carattere superiore a quelli meramente economici, come il mantenimento dello status giuridico civile.

Assunto il problema in via implicita, come innanzi prospettato, il CdS ritiene che esso possa essere superato, anzitutto, in quanto "il trasferimento può giustificarsi in vista del principio per cui il personale segue i beni" (sent. n. 189 del 1980), come previsto dallo schema normativo in commento. Orbene, anche tale principio è senz'altro valido, fintanto che, bisogna aggiungere, non lede in modo eccessivo le posizioni giuridico soggettive degli interessati al transito. Si è, infatti, in presenza del necessario bilanciamento tra due contrapposti interessi di carattere costituzionale, da un lato, l'interesse alla modifica della pubblica amministrazione in funzione di un suo miglioramento, dall'altro, l'interesse al mantenimento dello status giuridico civile del dipendente all'interno della Amministrazione statale (art. 2 Cost.). Ancora una volta, va ribadito che il primo interesse non può che avere carattere recessivo rispetto al secondo, soprattutto nella misura in cui sia possibile individuare soluzioni organizzative alternative che non minino la funzionalità della riforma: come, ad esempio, il trasferimento delle funzioni e dunque del personale del CFS ad una polizia ad ordinamento civile (nel perseguimento dell'obiettivo di riduzione delle forze di polizia), ovvero la creazione di un ruolo forestale all'interno dell'Arma dei carabinieri, i cui membri conservino lo status giuridico civile di origine.

Ancora, il CdS, con l'intento di superare l'evidente *vulnus* costituito dall'assunzione dello *status militi ope legis*, espone delle ulteriori considerazioni tutt'altro che condivisibili.

Si afferma, infatti, che "sono ... 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)".

La ripetizione di tale assunto della Corte Costituzionale da parte del Consiglio di Stato non aggiunge al problema prospettato alcuno spunto per condurre ad una soluzione, atteso che non è in discussione l'indubbia equiparazione, sotto il profilo dell'esercizio di comuni funzioni di ordine pubblico e sicurezza e dunque anche sotto il profilo retributivo, degli appartenenti alle diverse forze di Polizia, ma piuttosto l'equiparazione, che non sussiste, della condizione giuridica degli appartenenti a quelle ad ordinamento civile (Polizia di Stato, CFS) con quella degli appartenenti alle Forze militari (Arma dei carabinieri, Guardia di finanza), intervenendo per questi ultimi

L'operatività di un *corpus* normativo differente gravido di disciplina ed obblighi, non cogenti per gli appartenenti alle polizie ad ordinamento civile.

Il CdS prosegue poi evidenziando che *“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)”*

Le pronunce della Corte Costituzionale esaminate dal CdS in questa parte del parere sono dunque due: l'ordinanza n. 342 del 2000 e la sentenza n. 422 del 1994. Prima di esaminarle, va premesso che alcuna differenza sostanziale si individua tra il CFS e le altre forze di polizia ad ordinamento civile, ma tali differenze si apprezzano esclusivamente con riguardo alle forze di polizia ad ordinamento militare, per cui alcun giovamento porta alla risoluzione del dubbio di costituzionalità in argomento, la considerazione per cui tutte le forze di polizia, sia quelle civili che quelle militari, sono contemplate come tali dalla legge n. 121 del 1981 che prevede dunque per esse norme comuni. E' giocoforza, poi, considerare ovvia l'equiparazione tra tutti gli appartenenti alle Forze di polizia quando il termine di paragone opposto sia il dipendente civile senza funzioni di polizia ed ordine pubblico.

Ciò premesso, va detto che, per quanto riguarda l'ordinanza n. 342/2000, essa concerne la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 36 e 97 della Costituzione, degli articoli 16, secondo comma, e 43 della legge 1° aprile 1981, n. 121 e dell'art. 2, quinto comma, della legge 20 marzo 1984, n. 34, nelle parti in cui non estendono al personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco l'indennità ivi attribuita al personale della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della guardia di finanza, del Corpo degli agenti di custodia e del Corpo forestale dello Stato. La Corte Costituzionale risolve la questione evidenziando come, nell'evoluzione legislativa, il trattamento economico degli appartenenti al Corpo dei vigili del fuoco è stato ricondotto, nell'ambito del nuovo sistema del pubblico impiego "privatizzato", alla contrattazione collettiva e individuale e che a tale evoluzione legislativa è invece 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, derivandosene una radicale differenza fra gli ordinamenti considerati. Le differenze che connotano le fonti della relativa disciplina e, sotto il profilo strutturale e funzionale, le categorie di dipendenti messe a confronto, rendono improponibile e ingiustificata la pretesa di estendere, in nome del principio di eguaglianza, agli appartenenti al Corpo dei vigili del fuoco la attribuzione di una singola componente retributiva prevista dalle specifiche norme relative agli appartenenti alle forze di polizia.

Orbene, lungi dal costituire testimonianza di una totale equiparazione giuridica, nel pensiero della Corte Costituzionale, tra tutte le forze di polizia, la sentenza marca esclusivamente la differenza, in punto di regolamentazione del rapporto di lavoro e della disciplina retributiva, tra dipendenti dello Stato che hanno avuto la privatizzazione del rapporto di lavoro (tra cui i Vigili del fuoco) e coloro che a tale privatizzazione sono rimasti estranei, come gli appartenenti alle forze di Polizia. A ciò, tuttavia, non può conseguire certo una valutazione di equiparazione tra dipendenti soggetto ad un ordinamento civile, quali sono gli appartenenti al CFS od alla Polizia di Stato, e quelli cui è attribuito lo *status* di militari, come gli appartenenti alle Forze Armate, abbiano o meno queste ultime, anche funzioni di ordine pubblico e sicurezza al pari delle Forze di polizia ad ordinamento civile.

Passando alla successiva pronuncia del Giudice delle Leggi considerata dal CdS, la sentenza n. 422/1994 giudica la conformità a Costituzione della norma (art. 4, quinto comma, del decreto legislativo 23 dicembre 1993, n. 546) che inibisce il trattenimento in servizio per un biennio ai sensi della legge 23 ottobre 1992, n. 421, previsto per i pubblici dipendenti, in favore degli appartenenti alla Polizia di Stato. La violazione riguarderebbe, secondo il rimettente, gli artt. 3 e 97 della Costituzione, individuandone l'illegittimità in quanto discriminerebbe irrazionalmente, nell'ambito di una medesima *species* (dipendenti civili dello Stato), una sottocategoria di essa (il personale appartenente alla Forze di polizia ad ordinamento civile). Tale differenziazione non avrebbe ragione di esistere dal momento che il corpo di Polizia di Stato è stato smilitarizzato, con la conseguenza che i suoi appartenenti rientrerebbero a tutti gli effetti nella

categoria dei dipendenti civili: le differenziazioni sono limitate ad alcuni aspetti di specialità operativa, non idonei pertanto ad escluderne lo status di dipendenti civili. In ordine a tale situazione, la Corte Costituzionale ritiene che il differente trattamento previsto *“deve ritenersi costituzionalmente legittimo anzitutto perché il legislatore ha contemplato nella normativa di delegazione la possibilità di introdurre deroghe alla nuova disciplina per determinate categorie di dipendenti; e, con particolare riguardo alla cessazione dal servizio del personale di Polizia "ad ordinamento civile" e del Corpo dei vigili del fuoco, il citato decreto legislativo n. 503 (art. 5 terzo comma) stabilisce che "restano ferme le particolari norme dettate dai rispettivi ordinamenti". In secondo luogo 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”*.

Il senso della pronunzia sta dunque nel differenziare gli appartenenti alle Forze di polizia, in quanto esercenti determinate funzioni di particolare impegno rispetto a quelle degli altri dipendenti civili. La giustificazione del differente trattamento rispetto ai dipendenti civili, non sta dunque nella circostanza che gli appartenenti alle Forze di Polizia sono militari, ma perché, in quanto civili, hanno delle competenze singolari ed impegnative (mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza), che giustificano il diverso trattamento rispetto ai dipendenti civili con riguardo alla possibilità, riconosciuta soltanto ai secondi, del trattenimento in servizio per un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo. Il riferimento all' *“ordinamento militare”* contenuto nella parte finale della sentenza non ha dunque alcun rilievo per dirimere la questione di legittimità costituzionale lì posta e con quel riferimento certo non si vuole (né si sarebbe potuto) estendere la disciplina prevista per gli appartenenti all' *“ordinamento militare”* a chi, membri della Polizia di Stato, del CFS del Corpo degli agenti di custodia, oggettivamente, a tale ordinamento non appartiene.

E' necessario allora, anche sotto il profilo storico, verificare l'appartenenza o meno del CFS alle Forze ad ordinamento militare, anche al fine di verificare l'esattezza delle conclusioni cui giunge il CdS, che al punto 3.4.4. del richiamato parere, sostiene: *“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”*.

Ai sensi della legge 13 dicembre 1928, n. 3141 e del regio decreto 3 ottobre 1929, n. 1997, la Milizia nazionale forestale fa parte delle Forze Armate dello Stato, quale corpo tecnico militarizzato i cui componenti sono soggetti a tutte le disposizioni sulla milizia volontaria per la sicurezza nazionale. La smilitarizzazione della Forestale si ha nel 1948, allorquando viene emanato il d.lgs. n. 804/1948, che all'articolo 8, prevede che *“il personale del Corpo forestale dello Stato è, a tutti gli effetti, personale civile dello Stato ed è soggetto alle disposizioni del relativo stato giuridico. Gli ufficiali, i sottoufficiali, le guardie scelte e le guardie forestali sono esenti dal richiamo in servizio militare per istruzione o per mobilitazione”*; dall'articolo 14 del

provvedimento normativo si ha conferma della completa fuoriuscita dal comparto militare degli appartenenti all'istituendo Corpo forestale laddove è previsto che: *“le indennità di alloggio, militare, domestico e complementare, corrisposte fino al 31 luglio 1947 al personale del Corpo forestale sono soppresse”*

Nel 2004 viene emanata la legge n. 36, recante “Nuovo ordinamento del Corpo Forestale dello Stato”, che all’articolo 1 statuisce che: *“Il Corpo forestale dello Stato è Forza di polizia dello Stato ad ordinamento civile specializzata nella difesa del patrimonio agroforestale italiano e nella tutela dell'ambiente, del paesaggio e dell'ecosistema e concorre nell'espletamento di servizi di ordine e sicurezza pubblica, ai sensi della legge 1° aprile 1981, n. 121, nonché nel controllo del territorio, con particolare riferimento alle aree rurali e montane”*.

Dall'*excursus* normativo richiamato, si rende evidente l'erroneità dell'affermazione secondo cui *“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”*, in quanto **la smilitarizzazione del CFS non si è compiuta nel 1981, bensì nel 1948** ed, in genere, i dipendenti pubblici individuabili come Forestali, hanno avuto una appartenenza all'ordinamento militare limitata al ventennio fascista; dal che ne consegue che l'eccentricità in relazione all'evoluzione dell'ordinamento giuridico nel suo complesso, sarebbe proprio data dalla militarizzazione imposta dallo schema di decreto legislativo in commento, essendo la distanza tra il CFS e l'Arma dei carabinieri, sotto il profilo della appartenenza a due diversi ordini, quello civile da un lato e quello militare dall'altro, radicata sin dalla nascita della Repubblica.

Ancora, per superare i legittimi dubbi di costituzionalità relativi alla militarizzazione di dipendenti pubblici civili, seppur appartenenti ad una forza di polizia, il CdS ricorda come la Corte Costituzionale (sent. n. 449 del 1999) abbia ricordato 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»”* ... 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.)”.

Ancora una volta, le condivisibili notazioni dell'organo consultivo non risolvono il dubbio posto, in quanto, affermare che ai *«cittadini militari»* è garantito comunque il rispetto dei diritti sostanziali e processuali di tutti i cittadini e che l'ordinamento militare si conforma allo spirito democratico, non equivale ad assicurare che l'acquisizione dello stato militare non comporti comunque evidenti e pregnanti mutamenti nella condizione giuridica soggettiva del singolo (pur restando l'ordinamento militare, evidentemente improntato a principi

democratici). Tali mutamenti non attengono certo al disconoscimento dei diritti di cittadinanza democratica, ma afferiscono all'assunzione di funzioni che comportano, inevitabilmente, la soggezione ad oneri e compiti, tra i quali può indicarsi, quale esemplificazione emblematica, l'obbligo di prestare la difesa armata dello Stato, del tutto eccentrici rispetto a quelli che normalmente gravano sugli appartenenti ad una forza di polizia ad ordinamento civile.

Per tali ragioni, alcuna condivisione può esprimersi rispetto all'assunto finale espresso sul punto dal CdS che conclude dicendo che: *“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”*.

6. Conclusioni.

In ordine al quesito formulato dall'UGL CFS, si ritiene che l'attuazione della delega contenuta nell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge n. 124/2015, nel senso previsto dallo schema di decreto legislativo presentato dal Governo, presenti profili di contrasto con i diritti soggettivi costituzionalmente tutelati degli appartenenti al CFS, in ragione del radicale mutamento dello *status* giuridico professionale dei membri di una forza di polizia ad ordinamento civile, facendo loro acquisire, *ope legis*, lo *status* giuridico militare.

Avv. Egidio Lizza



DIFFERENZE TRA CORPO FORESTALE DELLO STATO E CARABINIERI

Di natura operativa

| CARABINIERI | CORPO FORESTALE DELLO STATO |
|--|---|
| <p>Indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale, i comandi dell'Arma dei carabinieri competenti all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria, danno notizia alla scala gerarchica della trasmissione, secondo le modalità stabilite con apposite istruzioni del Comandante generale dell'Arma dei carabinieri (art. 237 DPR 15/03/2010 n. 90 Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare)</p> <p>Gli appartenenti all'Arma dei carabinieri, in base alle qualifiche di polizia giudiziaria loro attribuite, adempiono verso l'autorità giudiziaria agli obblighi di legge che loro incombono, osservate le disposizioni che regolano i propri rapporti interni di dipendenza gerarchica. (art. 178 D.Lgs. 66/2010 (codice dell'ordinamento militare))</p> | <p>Le funzioni di polizia giudiziaria sono svolte alle dipendenze e sotto la direzione dell'autorità giudiziaria (art. 56 CPP)</p> |
| <p>Il militare dell'Arma dei carabinieri non può: b) essere comunque assegnato a stazione nel cui territorio ha stabilmente dimorato prima dell'arruolamento.</p> <p>Il militare dell'Arma dei carabinieri che intende contrarre matrimonio, comunica tale decisione al proprio comando per consentire all'Amministrazione di decidere sulla sua conferma o sul trasferimento ad altra sede entro il termine previsto dall'articolo 1040 dalla data dell'avvenuta comunicazione. Analoghi obblighi sono osservati per le convivenze. (art. 238 DPR 15/03/2010 n. 90)</p> | <p>Nel caso di matrimonio l'impiegato ha diritto a 15 giorni di congedo straordinario. (art. 37 DPR 3/1957)</p> |

Di natura sindacale

| | |
|---|---|
| <p>I rappresentanti dei lavoratori militari per la sicurezza sono designati dal datore di lavoro su proposta non vincolante degli organi della rappresentanza militare (art. 250, comma 3, DPR 15/03/2010 n. 90)</p> | <p>I candidati possono essere designati oltre che dalle OO.SS. anche da almeno venti dipendenti dell'Ufficio o della Struttura presso cui si svolgono le elezioni Sono elettori tutti i dipendenti del CfS assegnati all'Ufficio o alla Struttura in cui si svolgono le elezioni del rappresentante per la sicurezza, ad eccezione del personale a tempo indeterminato, di quello in prova e degli allievi (All. B, secondo paragrafo, ANQ del 18/02/2010)</p> |
| <p>Possono essere puniti con la consegna di rigore i seguenti specifici comportamenti: 11) adesione ad associazioni sindacali e svolgimento di attività sindacale da parte di</p> | <p>Hanno diritto di associarsi liberamente (art. 18 Costituzione) L'organizzazione sindacale è libera. Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se</p> |

| | |
|---|--|
| <p>militari; 45) trattazione presso gli organi di rappresentanza militare di materie non consentite dalla legge; 46) invio o rilascio alla stampa o a organi di informazione, di comunicazioni o dichiarazioni a nome di un organo di rappresentanza militare. E' fatta eccezione per i componenti del COCER per quanto riguarda le materie di competenza di tale organo rappresentativo; 47) adesione, qualificandosi come appartenente a un organo di rappresentanza militare, a iniziative, o riunioni, od ordini del giorno, o appelli o manifestazioni, o dibattiti, senza preventiva autorizzazione dell'autorità gerarchica competente se il fatto è lesivo degli interessi delle Forze armate; 48) svolgimento di attività connesse con la rappresentanza al di fuori degli organi di appartenenza, senza preventiva autorizzazione dell'autorità gerarchica competente; 49) ripetuta promozione, quale appartenente a un organo di rappresentanza militare, di rapporti con organismi estranei alle Forze armate, senza preventiva autorizzazione dell'autorità gerarchica competente; 55) inosservanza delle disposizioni relative al funzionamento dell'organo di rappresentanza militare di appartenenza (art. 751, comma 1, lettera a), DPR 15/03/2010 n. 90)</p> | <p>non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge. E' condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica. I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce (art. 39 Cost.)</p> |
| <p>Gli organi del sistema di rappresentanza sono competenti a trattare due ordini di problemi: quelli relativi alle questioni che per la loro importanza e complessità devono comunque essere trattati dal COCER e quelli relativi alle istanze di carattere collettivo e di natura locale che possono trovare soluzioni attraverso il solo rapporto fra le sezioni di Forza armata o Corpo armato, gli organi intermedi e gli organi di base della rappresentanza e le autorità militari competenti. La natura specifica delle materie che rientrano per legge nelle competenze degli organi di rappresentanza è richiamata negli articoli che seguono. Sono comunque escluse le materie concernenti l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico - operativo, il rapporto gerarchico - funzionale e l'impiego del personale (art. 878 DPR 15/03/2010 n. 90) Il COCER formula pareri, proposte e richieste su tutte le materie che formano oggetto di norme legislative o regolamentari circa la condizione, il trattamento, la tutela di natura giuridica, economica, previdenziale, sanitaria, culturale e morale dei militari (art. 879 DPR 15/03/2010 n. 90) Gli organi della rappresentanza oltre alle</p> | <p>Possono rappresentare i singoli dipendenti (ad esempio davanti alla Commissione di disciplina)</p> <p>STRUMENTI CONTRATTUALI</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contrattazione integrativa 2. Partecipazione sindacale tramite: <ol style="list-style-type: none"> a) Informazione (preventiva e successiva) b) Concertazione (per FFPP è l'esame) c) Consultazione d) Commissioni, osservatori e conferenze 3. Procedure di interpretazione autentica <p>Assemblee</p> <p>Affissioni</p> <p>Locali</p> |

| | |
|---|---|
| <p>competenze di cui agli articoli 878 e 879 hanno la funzione di prospettare alle autorità gerarchiche competenti le istanze di carattere collettivo relative ai seguenti campi di interesse:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) conservazione dei posti di lavoro durante il servizio militare, qualificazione professionale, inserimento nell'attività lavorativa di coloro che cessano dal servizio militare; b) provvidenze per gli infortuni subiti e per le infermità contratte in servizio e per cause di servizio; c) integrazione del personale militare femminile; d) attività assistenziali, culturali, ricreative, di educazione civica e di promozione sociale, anche a favore dei familiari; e) organizzazione delle sale convegno e delle mense; f) condizioni igienico-sanitarie; g) alloggi (art. 880 DPR 15/03/2010, comma 1, n. 90) | |
| <p>I militari eletti quali delegati rappresentano le categorie di appartenenza nei consigli dei quali fanno parte. Tutte le operazioni inerenti le rappresentanze militari sono svolte dal personale "per motivi di servizio". L'esercizio del mandato è limitato alle attività previste dal regolamento e non sottrae i delegati ai diritti e ai doveri derivanti al proprio stato militare. I membri dei consigli della rappresentanza devono essere messi in condizione di espletare le funzioni per le quali sono stati eletti e avere a disposizione il tempo che si renda necessario, fatte salve le esigenze operative e quelle di servizio non altrimenti assolvibili. Ai singoli delegati nella loro qualità di componenti dell'organo di rappresentanza, è vietato:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) formulare pareri e proposte o avanzare richieste e istanze che esulino dalle materie e dai campi di interesse indicati dall'articolo 1478 del codice; b) rilasciare comunicati e dichiarazioni o aderire ad adunanze o svolgere attività di rappresentanza al di fuori degli organi di appartenenza; c) avere rapporti di qualsiasi genere con organismi estranei alle Forze armate, salvo quando disposto dal libro IV del titolo IX del capo III del codice e dal regolamento; d) svolgere attività che, ai sensi del libro IV del | <p>Hanno personalità giuridica e risorse economiche autonome. Godono di distacchi, aspettative e permessi sindacali I dirigenti sindacali non sono soggetti alla subordinazione gerarchica nell'espletamento del mandato sindacale</p> |

| | |
|--|---|
| <p>titolo IX del capo III del codice e del regolamento, sono devolute alle competenze collegiali del consiglio di appartenenza;</p> <p>e) promuovere e raccogliere sottoscrizioni ai fini dell'esercizio delle attività di rappresentanza;</p> <p>f) assumere iniziative che possono infirmare l'assoluta estraneità delle Forze armate alle competizioni politiche.</p> <p>Ai delegati deve comunque essere garantita libertà di opinione nell'espletamento dei compiti connessi con lo specifico incarico, fermo restando che l'inosservanza delle norme contenute nel libro IV del titolo IX del capo III del codice e nel regolamento è considerata a tutti gli effetti grave mancanza disciplinare (art. 882 DPR 15/03/2010 n. 90)</p> | |
| <p>Il delegato più elevato in grado o più anziano di ciascun organo di rappresentanza assume l'incarico di presidente (art. 884, comma 1, DPR 15/03/2010 n. 90)</p> <p>Il presidente ha il dovere di mantenere l'ordine durante le riunioni e deve informare le autorità gerarchiche competenti delle infrazioni disciplinari commesse dai delegati, anche al fine della loro cessazione dal mandato, secondo quanto stabilito dall'articolo 883, comma 2, lettera e) (art. 884, comma 5, DPR 15/03/2010 n. 90)</p> | <p>Il Segretario è eletto democraticamente tramite congresso</p> |
| <p>Per il personale appartenente alle Forze di polizia ad ordinamento militare, le materie oggetto di concertazione di cui all'articolo 2, comma 1, lettera B), riguardano:</p> <p>a) il trattamento economico fondamentale e accessorio;</p> <p>b) il trattamento di fine rapporto e le forme pensionistiche complementari, ai sensi dell'art. 26, comma 20, della legge 23/12/1998, n. 448;</p> <p>c) la durata massima dell'orario di lavoro settimanale;</p> <p>d) le licenze;</p> <p>e) l'aspettativa per motivi privati e per l'infermità;</p> <p>f) i permessi brevi per esigenze personali;</p> <p>g) il trattamento economico di missione, di trasferimento e di lavoro straordinario;</p> <p>h) i criteri di massima per l'aggiornamento professionale ai fini dei servizi di polizia;</p> <p>i) i criteri per l'istituzione di organi di verifica della qualità e salubrità dei servizi di mensa e degli spacci, per lo sviluppo delle attività di protezione sociale e di benessere del</p> | <p>Ai fini di cui all'articolo 2, comma 1, lettera A), per il personale appartenente alle forze di polizia ad ordinamento civile sono oggetto di contrattazione:</p> <p>a) il trattamento economico fondamentale ed accessorio;</p> <p>b) il trattamento di fine rapporto e le forme pensionistiche complementari, ai sensi dell'art. 26, comma 20, della legge 23/12/1998, n. 448;</p> <p>c) la durata massima dell'orario di lavoro settimanale ;</p> <p>d) i criteri per l'articolazione dell'orario di lavoro obbligatorio giornaliero e settimanale e dei turni di servizio;</p> <p>e) le misure per incentivare l'efficienza del servizio;</p> <p>f) il congedo ordinario ed il congedo straordinario;</p> <p>g) l'aspettativa per motivi di salute e di famiglia;</p> <p>h) i permessi brevi per esigenze personali;</p> <p>i) le aspettative, i distacchi ed i permessi sindacali;</p> <p>j) il trattamento economico di missione, di</p> |

| | |
|---|--|
| <p>personale, ivi compresi l'elevazione e l'aggiornamento culturale del medesimo, nonché per la gestione degli enti di assistenza del personale;</p> <p>j) l'istituzione dei fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale, ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 19/06/1999, n. 229 (art. 4 DLgs. 12/05/1995 n. 195)</p> | <p>trasferimento e di lavoro straordinario;</p> <p>k) i criteri di massima per la formazione e l'aggiornamento professionale;</p> <p>l) i criteri istitutivi degli organi di verifica della qualità e salubrità dei servizi di mensa e degli spacci, per la gestione degli enti di assistenza del personale;</p> <p>m) l'istituzione dei fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale, ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 19/06/1999, n. 299 (art. 3 DLgs. 12/05/1995 n. 195)</p> |
|---|--|

Di natura sociale

| | |
|---|--|
| <p style="text-align: center;">Art. 894 Codice ordinamento militare <i>Incompatibilità professionali</i></p> <p>1. La professione di militare è incompatibile con l'esercizio di ogni altra professione, salvo i casi previsti da disposizioni speciali.</p> <p>2. E' altresì incompatibile l'esercizio di un mestiere, di un'industria o di un commercio, la carica di amministratore, consigliere, sindaco o altra consimile, retribuita o non, in società costituite a fine di lucro.</p> | <p style="text-align: center;">Art. 60 D.P.R. 3/1957 <i>Casi di incompatibilità</i></p> <p>L'impiegato non può esercitare il commercio, l'industria, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro, tranne che si tratti di cariche in società o enti per le quali la nomina è riservata allo Stato e sia all'uopo intervenuta l'autorizzazione del Ministro competente.</p> <p style="text-align: center;">Art. 61 D.P.R. 3/1957 <i>Limiti dell'incompatibilità.</i></p> <p>Il divieto di cui all'articolo precedente non si applica nei casi di società cooperative.</p> |
| <p style="text-align: center;">Art. 895 Codice ordinamento militare <i>Attività extraprofessionali sempre consentite</i></p> <p>1. Sono sempre consentite le attività, che diano o meno luogo a compensi, connesse con:</p> <p>a) la collaborazione a giornali, riviste, enciclopedie e simili;</p> <p>b) l'utilizzazione economica da parte dell'autore o inventore di opere dell'ingegno e di invenzioni industriali;</p> <p>c) la partecipazione a convegni e seminari;</p> <p>d) incarichi per i quali è corrisposto solo il rimborso delle spese documentate;</p> <p>e) la formazione diretta ai dipendenti della pubblica amministrazione.</p> <p>2. Le predette attività devono comunque essere svolte al di fuori dell'orario di servizio e non condizionare l'adempimento dei doveri connessi con lo stato di militare.</p> | <p style="text-align: center;">Art. 53 D.Lgs. 165/2001 <i>Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi.</i></p> <p>Gli incarichi retribuiti, di cui ai commi seguenti, sono tutti gli incarichi, anche occasionali, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, per i quali è previsto, sotto qualsiasi forma, un compenso. Sono esclusi i compensi derivanti:</p> <p>a) dalla collaborazione a giornali, riviste, enciclopedie e simili;</p> <p>b) dalla utilizzazione economica da parte dell'autore o inventore di opere dell'ingegno e di invenzioni industriali;</p> <p>c) dalla partecipazione a convegni e seminari;</p> <p>d) da incarichi per i quali è corrisposto solo il rimborso delle spese documentate;</p> <p>e) da incarichi per lo svolgimento dei quali il dipendente è posto in posizione di aspettativa, di comando o fuori ruolo;</p> <p>f) <u>da incarichi conferiti dalle organizzazioni sindacali a dipendenti presso le stesse distaccati o in aspettativa non retribuita.</u></p> |
| <p style="text-align: center;">Art. 901 Codice ordinamento militare <i>Aspettativa motivi privati</i></p> <p>L'aspettativa non può avere <u>durata inferiore a</u></p> | <p style="text-align: center;">Art. 69 D.P.R. 3/1957 <i>Aspettativa motivi di famiglia</i></p> <p>Il periodo di aspettativa non può eccedere la durata</p> |

| | |
|---|--|
| <p><u>quattro mesi</u> e non può eccedere il periodo continuativo di un anno</p> | <p>di un anno.</p> |
| <p>Art. 912 Codice ordinamento militare <i>Durata dell'aspettativa</i></p> <p>1. I periodi di aspettativa per infermità e per motivi privati non possono superare cumulativamente la durata di <u>due anni in un quinquennio</u>, anche in caso di trasferimento dall'una all'altra aspettativa.</p> | <p>Art. 70 D.P.R. 3/1957 <i>Cumulo di aspettative</i></p> <p>Due periodi di aspettativa per motivi di famiglia si sommano, agli effetti della determinazione del limite massimo di durata previsto dall'art. 69, quando tra essi non interceda un periodo di servizio attivo superiore a sei mesi; due periodi di aspettativa per motivi di salute si sommano, agli effetti della determinazione del limite massimo di durata previsto dal terzo comma dell'art. 68, quando tra essi non interceda un periodo di servizio attivo superiore a tre mesi. La durata complessiva dell'aspettativa per motivi di famiglia e per infermità non può superare in ogni caso <u>due anni e mezzo in un quinquennio</u>. Per motivi di particolare gravità il Consiglio di amministrazione può consentire all'impiegato, che abbia raggiunto i limiti previsti dai commi precedenti e ne faccia richiesta, un ulteriore periodo di aspettativa senza assegni di durata non superiore a sei mesi</p> |
| <p>Art. 930 Codice ordinamento militare <i>Transito nell'impiego civile</i></p> <p>1. Il personale delle Forze armate (inclusi i Carabinieri) giudicato non idoneo al servizio militare incondizionato per lesioni dipendenti o meno da causa di servizio, transita nelle qualifiche funzionali del personale civile del Ministero della difesa, secondo modalità e procedure definite con decreto del Ministro della difesa, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e della pubblica amministrazione e innovazione.</p> | <p>D.M. 228/2005 <i>Regolamento recante norme per il passaggio del personale dei ruoli degli agenti e assistenti, dei sovrintendenti e degli ispettori del Corpo forestale dello Stato in altri ruoli dell'amministrazione o di altre amministrazioni dello Stato.</i></p> <p>Il personale del Corpo forestale dello Stato appartenente ai ruoli degli agenti ed assistenti, dei sovrintendenti e degli ispettori, giudicato permanentemente non idoneo in forma assoluta all'assolvimento dei compiti d'istituto per motivi di salute, dipendenti o meno da causa di servizio, può, a domanda, essere trasferito nelle qualifiche dei ruoli degli operatori e dei collaboratori, dei revisori e dei periti del Corpo forestale dello Stato, secondo le corrispondenze di cui alla tabella A allegata al presente regolamento, o nelle corrispondenti qualifiche o posizioni economiche di altre amministrazioni dello Stato, semprechè l'infermità accertata ne consenta l'ulteriore impiego</p> |
| <p>Art. 1469 Codice ordinamento militare <i>Libertà di circolazione e sede di servizio</i></p> <p>1. Per imprescindibili esigenze di impiego ai militari può essere vietato o ridotto in limiti di tempo e di distanza l'allontanamento dalla località di servizio.</p> <p>3. I militari che intendono recarsi all'estero, anche per breve tempo, devono ottenere apposita autorizzazione.</p> <p>4. L'obbligo di alloggiare nella località sede di servizio è disposto dall'articolo 744 del regolamento.</p> | |

| | |
|--|--|
| <p>Art. 1470 Codice ordinamento militare <i>Libertà di riunione</i></p> <p>1. Sono vietate riunioni non di servizio nell'ambito dei luoghi militari o comunque destinati al servizio, salvo quelle previste per il funzionamento degli organi di rappresentanza; queste ultime, in ogni caso, devono essere concordate con i comandi competenti.</p> <p>2. Fuori dai predetti luoghi sono vietate assemblee o adunanze di militari che si qualificano esplicitamente come tali o che sono in uniforme.</p> | |
| <p>Art. 1475 Codice ordinamento militare <i>Limitazioni all'esercizio del diritto di associazione e divieto di sciopero</i></p> <p>1. La costituzione di associazioni o circoli fra militari è subordinata al preventivo assenso del Ministro della difesa.</p> <p>2. I militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali.</p> <p>3. I militari non possono aderire ad associazioni considerate segrete a norma di legge e a quelle incompatibili con i doveri derivanti dal giuramento prestato.</p> <p>4. I militari non possono esercitare il diritto di sciopero.</p> | |
| <p>Art. 1484 Codice ordinamento militare <i>Esercizio del diritto di elettorato passivo</i></p> <p>1. I militari candidati a elezioni per il Parlamento Europeo, a elezioni politiche o amministrative possono svolgere liberamente attività politica e di propaganda al di fuori <u>dell'ambiente militare</u> e in abito civile. Essi sono posti in apposita licenza straordinaria per la durata della campagna elettorale.</p> | <p>Art. 81 Legge 121/1981 <i>Norme di comportamento politico</i></p> <p>Gli appartenenti alle forze di polizia candidati ad elezioni politiche o amministrative sono posti in aspettativa speciale con assegni dal momento della accettazione della candidatura per la durata della campagna elettorale e possono svolgere attività politica e di propaganda, al di fuori <u>dell'ambito dei rispettivi uffici</u> e in abito civile.</p> |
| <p>Artt. 1485, 1486, 1487 <i>Cause di ineleggibilità al Parlamento, consigliere regionale, cariche amministrative</i></p> <p>Non sono eleggibili a deputati gli ufficiali generali, gli ammiragli e gli ufficiali superiori delle Forze armate dello Stato, nella circoscrizione del loro comando territoriale.</p> <p>Non sono eleggibili a consigliere regionale nel territorio nel quale esercitano il comando, gli ufficiali generali, gli ammiragli, e gli ufficiali superiori delle Forze armate.</p> <p>Non sono eleggibili a sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale, nel territorio nel quale esercitano il comando, gli ufficiali generali, gli ammiragli e gli ufficiali superiori delle Forze armate dello Stato.</p> | <p>Art. 81 Legge 121/1981 <i>Norme di comportamento politico</i></p> <p>Essi, comunque non possono prestare servizio nell'ambito della circoscrizione nella quale si sono presentati come candidati alle elezioni, per un periodo di tre anni dalla data delle elezioni stesse.</p> |