

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

Titolo: Decreto legislativo recante disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo Forestale dello Stato ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Referenti: Monica Canino – 0668997212; e-mail: m.canino@governo.it

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo.

Il decreto legislativo in esame attua parte della delega prevista dall'articolo 8, comma 1, lettera a) della legge 7 agosto 2015, n. 124 "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" (cd. "Legge Madia") nel punto in cui si prevede la razionalizzazione e l'efficientamento delle funzioni di polizia. In particolare, il decreto disciplina:

- il potenziamento dell'efficacia delle funzioni di polizia;
- la razionalizzazione delle risorse delle Forze di polizia, con specifico riferimento alla gestione associata dei servizi strumentali;
- il riordino delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente, del territorio e del mare nel settore agroalimentare.

L'intervento normativo si inserisce nel quadro di un progetto di complessivo ammodernamento della macchina amministrativa programmato al Governo e tradotto nella legge Madia che, all'articolo 8, prevede uno o più decreti legislativi per la riorganizzazione dell'amministrazione statale, al fine di rispondere ad obiettivi di maggiore efficienza delle strutture e maggiore efficacia delle funzioni.

I presupposti programmatici dell'intervento possono rinvenirsi nell'audizione del Ministro dell'interno svolta presso la Commissione affari costituzionali della Camera il 1° aprile 2015, avente come tema gli interventi di riorganizzazione del comparto sicurezza. Nell'audizione, il Ministro, evidenziando la necessità di efficientare il sistema, anche per migliorare la percezione di sicurezza da parte dei cittadini, aveva indicato le direttrici di un Piano di riorganizzazione del comparto sicurezza: la razionalizzazione dei presidi delle quattro specialità di base della Polizia di Stato e dei reparti speciali; l'applicazione di un criterio di compensazione tra le due forze a competenza generale (Polizia di Stato e Arma dei Carabinieri) nel presidio del territorio, con l'obiettivo di migliorare l'impiego delle risorse umane in aree in cui le carenze di organico dei due Corpi di

polizia e i mutati scenari della sicurezza rendono necessario un intervento di razionalizzazione e potenziamento. Le linee di intervento indicate dal Ministro sono state in parte recepite nel contesto generale della riforma della pubblica amministrazione e il presente intervento attuativo, nel rispetto dei criteri di delega:

- definisce i comparti di specialità delle forze di polizia (ove le Forze di polizia esercitano, in via preminente o esclusiva, i rispettivi compiti, in relazione alle specifiche rispettive attribuzioni istituzionali);
- razionalizza i presidi di polizia, attraverso il rinvio ad un decreto del Ministro dell'interno, in modo da consentire la più efficace cooperazione delle Forze di polizia sul territorio e il mantenimento di adeguati livelli di sicurezza;
- razionalizza i servizi navali ed aerei, sopprimendo le squadre nautiche della Polizia di Stato e dei siti navali dell'Arma dei carabinieri, al fine di garantire al Corpo della guardia di finanza l'esercizio delle funzioni in mare;
- prevede la gestione associata dei servizi strumentali delle forze di polizia, al fine di perseguire gli obiettivi di finanza pubblica;
- realizza, come richiesto espressamente dalla delega, l'istituzione del numero unico europeo 112 su tutto il territorio nazionale, con centri unici di risposta da realizzare in ambito regionale, secondo modalità definite con protocolli d'intesa.

Con riguardo al riordino delle funzioni nel campo della sicurezza e dei controlli nel settore agroalimentare, l'obiettivo governativo è quello di rafforzare le tutele ambientali e agroalimentari nel nostro Paese, attraverso il riordino delle funzioni di polizia, nonché quello di eliminare le sovrapposizioni di competenze, utilizzando più efficacemente il *know how* organizzativo e professionale del corpo forestale dello Stato, che viene integrato con le professionalità e i sistemi organizzativi delle forze di polizia, aspetto che si collega alla necessità di una razionalizzazione e di un potenziamento delle funzioni.

Pertanto, il decreto prevede:

- l'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei carabinieri e l'attribuzione a quest'ultima delle funzioni del Corpo forestale - ad eccezione delle competenze assegnate al Corpo nazionale dei vigili del fuoco (lotta attiva contro gli incendi boschivi e il loro spegnimento con mezzi aerei), alla Polizia di Stato (ordine e sicurezza pubblica e contrasto della criminalità organizzata in ambito interforze) e al Corpo della guardia di finanza (soccorso in montagna, sorveglianza delle acque marine confinanti con le aree naturali protette e contrasto, nell'ambito degli spazi doganali, alle violazioni in materia di commercio illegale della flora e della fauna in via di estinzione); sono, altresì, escluse le

attività di rappresentanza e tutela degli interessi forestali nazionali in sede comunitaria e internazionale e il raccordo con le politiche forestali regionali, cui provvede il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali;

- la riorganizzazione dell'Arma dei Carabinieri, anche prevedendo la professionalizzazione degli ufficiali dedicati all'attività forestale;
- le modalità di trasferimento del personale del Corpo forestale dello Stato negli altri corpi e il relativo inquadramento giuridico ed economico;
- l'individuazione delle risorse da trasferire agli stati di previsione della spesa delle amministrazioni interessate.

2) *Analisi del quadro normativo nazionale.*

Il quadro normativo di riferimento è la disciplina settoriale in materia di Forze di Polizia, Corpo Forestale dello Stato, Arma dei Carabinieri, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Più specificatamente, si richiama:

la legge 1° aprile 1981, n. 121 "Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza";

il decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 "Codice dell'ordinamento militare", sul quale il decreto incide espressamente;

il D.P.R. 22 marzo 2001, n. 208 "Regolamento per il riordino della struttura organizzativa delle articolazioni centrali e periferiche dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, a norma dell'articolo 6 della L. 31 marzo 2000, n. 78";

la legge 23 aprile 1959, n. 189 "Ordinamento del corpo della Guardia di finanza";

il Decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1999 "Regolamento recante norme per la determinazione della struttura ordinativa del Corpo della Guardia di finanza, ai sensi dell'articolo 27, commi 3 e 4, della L. 27 dicembre 1997, n. 449";

la legge 6 febbraio 2004, n. 36 L. 6 febbraio 2004, n. 36 "Nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato";

il decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217 "Ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco a norma dell'articolo 2 della L. 30 settembre 2004, n. 252";

il decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139 "Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma dell'articolo 11 della L. 29 luglio 2003, n. 229";

il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche";

Per la disciplina dei comparti di specialità, si richiama, inoltre, il decreto del Ministro dell'interno del 28 aprile 2006 sul "riassetto dei comparti di specialità delle Forze di polizia", che ha rivisitato il sistema, nella direzione di una prima razionalizzazione.

3) *Incidenza delle norme proposte sulle leggi e sui regolamenti vigenti.*

Il testo normativo, agli articoli 8, comma 2 e 14 modifica il decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 recante "Codice dell'ordinamento militare".

4) *Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.*

Il provvedimento è coerente con i principi costituzionali.

5) *Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.*

Il decreto incide su una materia disciplinata da fonti normative statali. E', tuttavia, prevista l'acquisizione del parere della Conferenza unificata. Si segnala che all'articolo 18, comma 8, è stata inserita una disposizione transitoria con riguardo alle funzioni di ispettore e di agente fitosanitario, materia anche di competenza regionale. Al riguardo, le attività ispettive, trasferite all'Arma dei Carabinieri e esercitate, nella fase transitoria, dal personale dei ruoli dei periti e dei revisori del Corpo forestale dello Stato, continueranno ad essere svolte sotto il coordinamento funzionale del Servizio fitosanitario nazionale.

6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.*

Il presente provvedimento è compatibile con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa*

Il testo in esame attua parte della delega prevista dall'articolo 8, comma 1, lettera a) della legge 124 del 2015 ed utilizza pienamente gli strumenti di semplificazione normativa.

8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.*

Non si segnalano provvedimenti di analogo contenuto.

9) Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano giudizi di costituzionalità pendenti sull'oggetto dell'intervento normativo.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO DELL'UNIONE EUROPEA E INTERNAZIONALE

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento dell'Unione europea.

L'intervento risulta in linea con le norme in materia derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano procedure di infrazione aperte sui temi oggetto della disciplina.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.

Le disposizioni non comportano problematiche di compatibilità con gli obblighi internazionali.

13) Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano indicazioni prevalenti di giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea o giudizi pendenti davanti alla stessa.

14) Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano indicazioni prevalenti di giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo o giudizi pendenti davanti alla stessa.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.

Non risultano particolari indicazioni di linee prevalenti della regolamentazione in altri Stati membri dell'Unione europea rilevanti ai fini degli interventi specifici in esame.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

E' stato introdotto il "ruolo forestale dell'Arma dei Carabinieri" (articolo 14, comma 1, lettera a) dello schema di decreto) e "i ruoli speciali antincendio boschivo ad esaurimento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco" (articolo 15, comma 1), al fine di conferire maggiore coerenza agli stati giuridici del personale in conseguenza dell'assorbimento del corpo forestale.

2) *Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.*

Sono stati verificati i richiami esterni, facendo riferimento alla versione vigente degli stessi.

3) *Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti.*

E' stato fatto ricorso alla tecnica della novella legislativa.

4) *Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.*

Per necessità di coordinamento con la nuova disciplina, è stato espressamente abrogato l'articolo 907 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66.

5) *Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.*

Il provvedimento non contiene norme aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

6) *Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.*

Il comma 4 dell'articolo 8 della legge delega prevede la possibilità di adottare, nel rispetto dei criteri direttivi e della procedura prevista, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive.

7) *Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruità dei termini previsti per la loro adozione.*

Il decreto prevede diversi atti successivi attuativi, data la complessità della materia regolata e la necessità di disciplinare accuratamente tutti i passaggi necessari alla completa funzionalità del sistema, nel rispetto delle competenze delle diverse amministrazioni coinvolte.

Si da' conto, pertanto, degli atti più significativi.

In particolare, l'articolo 1, comma 2, prevede l'emanazione di un decreto del Ministro dell'interno, ai sensi dell'articolo 2 della legge 1 aprile 1981, n. 121, per stabilire le modalità di esercizio dei compiti nei comparti di specialità da parte delle Forze di Polizia. L'articolo 3, comma 2, per la dislocazione territoriale dei Comandi e dei Reparti del Corpo della Guardia di Finanza, rinvia, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, del decreto Presidente della Repubblica 29 gennaio 1999, n. 34, a successive determinazioni del Comandante della Guardia di Finanza. All'articolo 5, si prevedono successivi protocolli di intesa per la gestione associata dei servizi strumentali delle forze di polizia. All'articolo 9, viene, altresì, previsto un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della semplificazione e la pubblica amministrazione ed il Ministro dell'economia e delle finanze, per l'individuazione del servizio antincendio boschivo, la sua articolazione e l'attività di coordinamento dei nuclei operativi e dei centri operativi antincendio. All'articolo 12, comma 2, si prevede l'emanazione di un provvedimento da parte del Capo del Corpo Forestale dello Stato, da adottarsi entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto, in cui si individuano le amministrazioni interessate dalla procedura di transito del personale del corpo forestale; nello stesso termine, il successivo comma 3 prevede l'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, per individuare le amministrazioni che svolgono funzioni attinenti a quelle del Corpo Forestale dello Stato, nonché i criteri da applicare alle procedure di mobilità e le tabelle di equiparazione dei profili.

In merito al trasferimento delle risorse logistiche, strumentali e finanziarie del Corpo Forestale dello Stato, all'articolo 13, comma 1, si prevede che, con uno o più decreti del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, adottati di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri interessati, nel termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, sono individuate risorse, beni, strumenti e mezzi nonché ogni altra infrastruttura e pertinenza del Corpo forestale dello Stato da trasferire alle forze di polizia interessate all'operazione ed è individuata (articolo 18, comma 3) l'amministrazione statale che subentra nei contratti di locazione, comodato o cessione a qualsiasi titolo di immobili sedi del personale trasferito (dai quali sarà possibile recedere entro due anni dall'entrata in vigore del provvedimento). E' di rilievo, infine, la disposizione dell'articolo 18, comma 6, che, al fine di eliminare *progressivamente* duplicazioni o sovrapposizioni di strutture operative, logistiche ed amministrative, senza abbassare il livello di sicurezza, prevede che, fino al 31 dicembre 2024, i provvedimenti di istituzione e di soppressione di comandi, enti e altre strutture ordinarie dell'Arma dei carabinieri, di qualunque livello ed organizzazione, connessi con il procedimento di assorbimento del Corpo forestale dello Stato, sono

adottati con determinazione del Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, previo assenso del Ministro della difesa, che si pronuncia di concerto con i Ministri dell'interno, delle politiche agricole alimentari e forestali nonché dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (si tratta, quindi, di una "determinazione", che sostituisce il decreto del Ministro normalmente previsto in tali casi).

I termini per l'adozione degli atti attuativi, ove stabiliti, appaiono congrui.

- 8) *Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione tecnica della sostenibilità dei relativi costi.***

Per la predisposizione dell'intervento normativo sono stati utilizzati dati e riferimenti statistici già disponibili presso le Amministrazioni interessate.