

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

(all. alla direttiva P.C.M. 16 gennaio 2013 – G.U.12 aprile 2013, n. 86)

Titolo: Schema di **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

Referente: Ministero della Semplificazione e della Pubblica Amministrazione (Ministero delegato), di concerto con il MEF e con il Ministro della difesa, il Ministro dell'interno, il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali

SEZIONE I: IL CONTESTO E OBIETTIVI DELL'INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE

A) La rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate.

In Italia esistono cinque forze di polizia statali (art. 16, l. n. 121/1981), due delle quali – Polizia di Stato e Arma dei carabinieri – hanno competenza generale, essendo «in servizio permanente di pubblica sicurezza»¹. La sovrapposizione funzionale che ne consegue è un dato strutturale, sistematico, che tuttavia non costituisce, di per sé, un elemento patologico del sistema:

“... Dall'analisi della dimensione europea e comparata emerge un dato che è opportuno sin d'ora evidenziare: il dualismo delle forze di polizia a competenza generale (Polizia di Stato – Arma dei carabinieri) è un falso problema, sia perché la cooperazione europea non impone agli Stati membri l'adozione di un assetto organizzativo unitario, sia perché la comparazione con altri ordinamenti suggerisce che l'efficienza dell'azione di polizia prescinde dal modello organizzativo prescelto. Tra gli Stati europei con migliori performances, alcuni hanno un assetto dualistico accentrato (la Francia), altri un assetto dualistico decentrato (la Spagna), altri ancora un assetto completamente decentrato (la Germania). In generale, il pluralismo dei corpi tendenzialmente risponde ad un principio d'ispirazione democratica (la dispersione del potere coattivo), oltre che a motivi legati alla salvaguardia di tradizioni organizzative e di criteri di specializzazione funzionale e territoriale ...”²

¹ Le informazioni sugli assetti dei corpi di polizia sono tratte da una nota redatta del Ministero dell'interno – Dipartimento della pubblica sicurezza, Quadro generale di documentazione per la Commissione affari costituzionali, gennaio 2007. La nota è stata redatta a integrazione dell'audizione tenuta il 5 dicembre 2007 davanti alla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sullo stato della sicurezza in Italia, sugli indirizzi della politica della sicurezza dei cittadini e sull'organizzazione e il funzionamento delle forze di polizia (7 maggio 2007 – 5 dicembre 2007).

² Si veda, M. Savino, L'assetto delle forze di polizia in Italia: i problemi esistenti e le prospettive di riforma, scritto integrativo dell'audizione tenuta il 5 dicembre 2007 davanti alla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sullo stato della sicurezza in Italia (7 maggio 2007 - 31 gennaio 2008), pubblicato a gennaio 2008 sul sito dell'Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione (IRPA).

Un altro tipo di sovrapposizione è quella che poi si realizza tra le due forze a competenza generale e le altre tre forze di polizia statale – Guardia di finanza, Corpo forestale e Polizia penitenziaria – nello svolgimento dei compiti di ordine e di sicurezza pubblica: anche a tali tre forze è attribuita una funzione di concorso nelle attività di ordine e di sicurezza pubblica. Peraltro, anche questa sovrapposizione (in concreto, occasionale) risponde a una precisa scelta legislativa, che mira ad assicurare, in caso di necessità, la disponibilità sul territorio di un numero adeguato di forze per provvedere alla gestione dell'ordine pubblico.

Alle cinque forze di polizia nazionali a diretto controllo governativo devono aggiungersi altri corpi che hanno funzioni nazionali di pubblica sicurezza e polizia giudiziaria, funzioni ben distinte dalla funzione tipica di polizia: il Corpo nazionale dei vigili del fuoco e il Corpo delle capitanerie di porto - Guardia costiera, che dispongono, come gli altri corpi, di nuclei e strutture specializzate.

L'attuale assetto evidenzia una serie di criticità:

1. Sotto il profilo funzionale, ma con risvolti per la spesa pubblica, **una prima criticità è costituita dalla sovrapposizione di compiti tra le diverse forze in specifici ambiti settoriali o comparti di specialità e nella organizzazione di servizi e nuclei specialistici.**

Le duplicazioni più consistenti derivano in misura prevalente (anche se non esclusiva) dalla moltiplicazione dei reparti specializzati delle singole forze. Ad esempio, nuclei speciali dell'Arma dei carabinieri si occupano di materie (frodi agro-alimentari, tutela del patrimonio, violazioni in materia di valuta) che rientrano anche nella competenza della Forestale, che dispone anch'essa di nuclei specializzati: Nucleo antisofisticazioni e sanità (NAS) e Nucleo anti-frode comunitarie (NAC) dell'Arma dei carabinieri; Nucleo agroalimentare e forestale (NAF) della Forestale. Le duplicazioni e sovrapposizioni si estendono anche a servizi infrastrutturali quali servizi navali e servizi aerei. Vanno anche menzionati il Nucleo investigativo antincendi boschivi della Forestale (NIAB) e l'omologo Nucleo investigativo antincendi del Corpo dei vigili del fuoco (NIA).

2. **Una seconda criticità risiede nell'assenza di economie di scala nella gestione dei servizi strumentali e degli acquisti.**

Le forze di polizia, infatti, gestiscono in modo autonomo servizi strumentali (mense, pulizia, immobili, formazione, energia, veicoli, ecc.) e acquisti, rinunciando a evidenti economie di scala che potrebbero determinarsi nella gestione associata o coordinata di tali fattori.

3. **Una terza ulteriore criticità si evidenzia nella assenza di un numero unico di emergenza, essendo presenti sul territorio nazionale diversi numeri di emergenza legati alle singole forze.**

In Europa il "Numero Unico di Emergenza Europeo 112" è stato introdotto sin dal 1991, (direttiva 91/396/CEE), per mettere a disposizione un numero di emergenza unico per tutti gli Stati membri, in aggiunta, eventualmente, ai numeri di emergenza nazionali, e rendere così più accessibili i servizi di emergenza, soprattutto per viaggiatori e turisti. Sulla mancata realizzazione in Italia del numero unico europeo è stata avviata dalla Commissione europea, nel 2006, una procedura di infrazione (2006/2114), che si è conclusa con la condanna dell'Italia.

La condivisione di funzioni tra le forze di polizia ha imposto la necessità di prevedere varie forme e strumenti di coordinamento. L'azione di coordinamento è, però, stata complicata dal fatto che ciascuna di quelle forze dipende, sotto il profilo organizzativo, da un diverso apparato ministeriale: la Polizia di Stato e i Vigili del fuoco, dal Ministero dell'interno; l'Arma dei carabinieri, dal Ministero della difesa; la Guardia di finanza, dal Ministero dell'economia e delle finanze; il Corpo forestale, dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali; la Polizia penitenziaria,

dal Ministero della giustizia; le Capitanerie di porto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

L'ordinamento di polizia prevede diverse forme di coordinamento, sia a livello centrale, sia a livello territoriale, che si propongono di ricondurre ad unità il sistema. I meccanismi generali di coordinamento posti in essere sono riconducibili a due categorie principali, l'una di tipo strategico-politico, che vede attribuita, a livello nazionale, la responsabilità dell'alta direzione e del coordinamento di tutte le forze di polizia al Ministro dell'interno, in qualità di Autorità nazionale di pubblica sicurezza, al prefetto a livello provinciale; l'altra di tipo tecnico-operativo, che vede affidata, a livello centrale, la responsabilità del coordinamento interforze al Dipartimento per la pubblica sicurezza³, e, a livello provinciale, al questore. Strutture di coordinamento specifiche sono state istituite per la lotta alla mafia e al terrorismo. Tali strutture vedono anche la convergenza dei servizi d'*intelligence*. Tuttavia, il coordinamento e relativi meccanismi e strutture posti in essere, non appaiono ancora soddisfacenti⁴, anche alla luce degli orientamenti della politica europea in materia di polizia, di stretta integrazione tra attività di intelligence ed attività di polizia (*intelligence-led policy*)⁵, e sono tuttora oggetto di attenta riflessione parlamentare per una sistemazione complessiva di questo aspetto.

Oltre al problema del coordinamento, un tema ricorrente nelle riflessioni prodotte dalle amministrazioni responsabili⁶ e dai sindacati di settore⁷, è quello della **carezza delle risorse finanziarie**, anche a fronte dei crescenti carichi di lavoro. Tale carezza dipende anche dal fatto che il settore della sicurezza è stato coinvolto pesantemente dalla lunga stagione di riduzione della spesa pubblica.

A fronte di questo scenario, l'azione del Governo si è orientata verso l'obiettivo di invertire le tendenze in atto, sia recuperando progressivamente al settore le risorse finanziarie che sono venute nel tempo a mancare, sia ottimizzando l'impiego delle disponibilità esistenti⁸, avviando la riforma del sistema e razionalizzando gli approvvigionamenti.

³ Il dipartimento, ai sensi degli artt. 6-12 L. 1/4/81 n. 121, risponde " ... ad una sempre più avvertita esigenza di razionalizzazione delle potenzialità strutturali ed operative delle singole Forze di Polizia, ottimizzando l'impiego e la distribuzione delle rispettive risorse ed integrando l'organizzazione e l'attuazione dei rispettivi servizi alla stregua di una comune e sistematica pianificazione...".

⁴ Si cita, al riguardo, come emblematica, l'audizione del Pres. Violante: "... Devo dire che la DIA fu un'importante innovazione, che non fu ben tollerata dagli altri Corpi di polizia. Il coordinamento non lo può fare uno solo: ci vuole chi coordina e chi è coordinato. Se chi deve essere coordinato non si vuole far coordinare, c'è poco da fare. Ci sono moltissime ragioni per sfuggire al coordinamento e c'era una certa resistenza, da parte di tutti, nel farsi coordinare. Quindi l'idea di fondo, assolutamente centrale e importante (tale si è rivelata per molto tempo), è un'idea giusta che però non sempre è stata recepita dagli altri Corpi. Esse però (DIA e DNA) sono state due grandi intuizioni, molto importanti per la lotta contro la mafia. à` stato persino più facile realizzare un raccordo tra la Direzione nazionale antimafia e le autorità giudiziarie di quanto non sia stato realizzarlo tra la DIA e le autorità di Polizia ..." (Senato della Repubblica - 4 - Camera dei deputati Commissione antimafia 71^a Resoconto Stenografico - 29 marzo 2011).

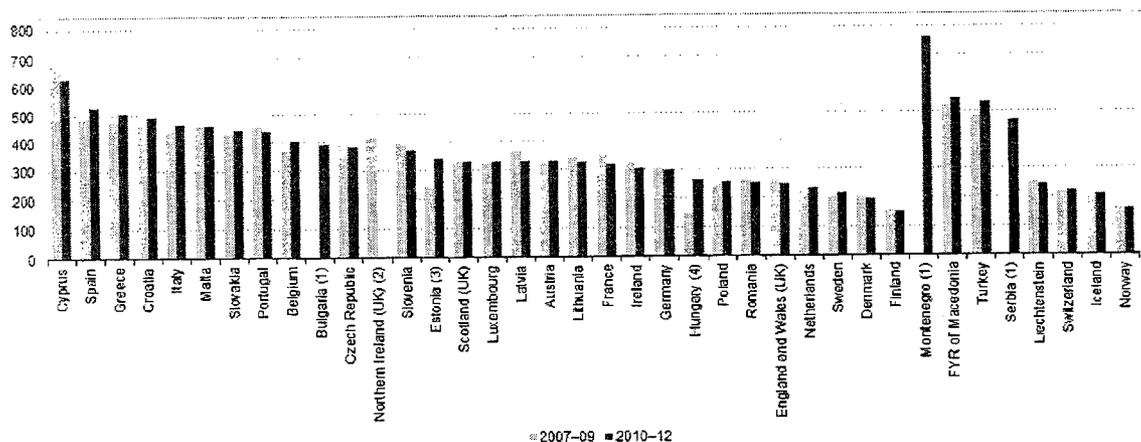
⁵ "L'idea di fondo è che tutte le principali attività di polizia (dal contrasto della criminalità organizzata, del terrorismo, dei traffici di droga, dell'immigrazione, al controllo del territorio) possano essere effettuate in modo più efficiente (in termini di ottimizzazione delle risorse impiegate) e più efficace (in termine di risultati) se esse sono guidate da una adeguata analisi preventiva dei fenomeni criminali. Questo approccio postula una stretta integrazione tra attività di intelligence ed attività di polizia ..."

⁶ In particolare, nel maggio 2007 il Ministero dell'interno ha pubblicato il rapporto "Funzioni-Risorse" in cui era sviluppata un'analisi della dotazione organica e finanziaria delle risorse impiegate in ordine pubblico e sicurezza. Il documento rileva una situazione di forte sofferenza di risorse, in termini sia di mezzi che di uomini.

⁷ Tra i più recenti, si veda ad esempio il dossier di CGIL e SILP "Le condizioni di vita e di lavoro degli operatori di Polizia tra *Spending-Review* e domanda di sicurezza" dell'agosto 2014.

⁸ Si veda, in questo senso, l'audizione del Ministro dell'interno, Angelino Alfano svolta il 1° aprile 2015 presso la Commissione I (Affari costituzionali, della Presidenza del consiglio e Interni) della Camera dei Deputati in ordine agli interventi di organizzazione del comparto sicurezza preannunciati dal Governo.

Alcune indicazioni sulla presenza di spazi per interventi di razionalizzazione delle disponibilità esistenti possono essere tratte dal confronto internazionale. Una comparazione dei diversi paesi dell'UE per quanto riguarda le forze di polizia restituisce il grafico che segue (Fonte: Eurostat, anni 2007-09 e 2010-12, per 100mila abitanti).



(1) 2007-09: not available.
 (2) 2010-12: not available.
 (3) 2010: break in series.
 (4) 2008 and 2011: break in series.
 Source: Eurostat (online data codes: crim_plce, demo_pjan and demo_d2jan)

In confronto con paesi in condizioni simili, l'Italia si presenta con una dotazione "alta" (oltre 400), pari a quella della Spagna ma lontana da Germania e Francia (300), e Gran Bretagna (meno di 300). Peraltro, questa comparazione sconta due limiti. Il primo è legato alla differenziazione dell'assetto organizzativo delle forze di polizia nei diversi ordinamenti, in relazione ai modelli adottati (monista, dualista, pluralista) e alla collocazione dei ruoli amministrativi (il dato sulla Francia, ad esempio, non comprende gli operatori civili, quelli della polizia doganale, i cadetti e lo staff tecnico, mentre il contrario accade per il dato sull'Italia). Il secondo limite riguarda le specificità dei diversi contesti nazionali, con particolare riferimento all'intensità e alla tipologia dei fenomeni criminali da contrastare.

Al netto di differenze e peculiarità nazionali, il confronto conferma la presenza di margini evidenti per un'azione di razionalizzazione e di riforma del sistema, che riguarda non soltanto il sopra menzionato tema di sovrapposizione di competenze e del coordinamento, ma anche la questione della distribuzione territoriale delle risorse⁹ e quella della ottimizzazione della spesa¹⁰.

Il quadro di riferimento deve poi compendiare anche i risultati (impatti) dell'attività di polizia, in sostanza l'andamento in Italia della criminalità, con riferimento anche ad aspetti ambientali, all'agroalimentare, agli incendi boschivi, ecc.:

"... Negli ultimi anni, sono aumentati i reati contro il patrimonio, in parte anche per effetto della crisi, mentre continuano a diminuire gli omicidi, come emerge dai dati delle denunce dei cittadini

⁹ L'attuale distribuzione delle forze di polizia, definita nel 1992, non tiene conto, da un lato, delle variazioni demografiche e, dall'altro, delle variazioni geografiche nel tasso di criminalità.

¹⁰ Lo stesso rapporto del Ministero citato nella nota 7 afferma che "... il Dipartimento della pubblica sicurezza ha da tempo avviato programmi di contenimento della spesa per le locazioni [...] e programmi comuni con le altre Forze di polizia per razionalizzare la spesa, soprattutto in materia di telecomunicazioni [...] ed ha posto, quanto al personale, la tematica della razionalizzazione del comparto ...".

alle Forze dell'ordine e dall'attività investigativa delle Forze di polizia. I reati da cui si può ricavare un guadagno economico (furti, rapine, truffe, estorsioni, spaccio di sostanze stupefacenti, usura, ricettazione, ecc.) sono aumentati a partire dal 2010, mentre diminuiscono i reati a carattere non economico, fatta eccezione per l'aumento delle lesioni e delle minacce denunciate nel 2011 e nel 2012. Tra i reati denunciati sono, in particolare, i furti in abitazione ad avere avuto un'impennata nel 2012, con un aumento del 40% rispetto al 2010. Tale forte incremento riguarda tutte le ripartizioni: dal 30% in più nel biennio nel Nord-ovest, al 52% nelle Isole e il 61% nel Nord-est. Anche gli scippi e i borseggi denunciati sono in crescita rispettivamente del 40,5% e del 28,6% se confrontati con il 2010; i primi aumentano in tutte le ripartizioni, con valori compresi tra il 52,9% del Nord-ovest e il 28,4% del Centro. I borseggi, invece, affiancano a incrementi rilevanti del Nord-est (39,8%) e delle Isole (20,3%) il dato sostanzialmente inalterato del Sud (-1,3%). Crescono nell'ultimo anno anche le truffe e i delitti informatici denunciati (21,2%). Al contrario, i furti di veicoli non hanno subito importanti variazioni. Le rapine denunciate sono tornate a crescere dal 2011, raggiungendo quota 42.631 nel 2012. Sono soprattutto aumentate le rapine in abitazione (del 22,1% tra il 2011 e il 2012 e del 65,8% dal 2010), le rapine in strada (del 25,7% dal 2010) e quelle effettuate negli esercizi commerciali (+20,7% dal 2010), mentre il trend è ancora in diminuzione per le rapine in banca (5%). Sono le Isole e il Nord-est a manifestare l'incremento maggiore, in particolare per le rapine in abitazione, con un aumento rispettivamente dell'88,4% e del 69,7%, e per quelle in strada che aumentano rispettivamente del 37,3% e 41,2%. Si riducono, invece, gli omicidi, sebbene solo tra gli uomini e non tra le donne. Dal 2011 diminuisce anche la percezione di sicurezza, soprattutto per le donne, così come aumenta la percezione del rischio della zona in cui si vive da parte delle famiglie, in particolare nel 2013"¹¹.

Attività di contrasto delle forze dell'ordine

Fonte Mininterno

	2012	2013	2014	2014 fino a 31/07/2014	2015 fino a 31/07/2015	Variaz. % 2012-2013	Variaz. % 2013-2014	Variaz. % parziali 2014-2015
TOTALE DELITTI SCOPERTI	627.658	638.958	641.772	380.373	288.816	+1,8%	+0,4%	-24,1%
TOTALE PERSONE DENUNCIATE/ARRESTATE	933.895	978.082	962.900	601.312	449.768	+4,7%	+0,5%	-25,2%
di cui:								
- arrestate	178.405	182.908	175.718	111.286	82.869	+2,5%	-1,0%	-16,6%
- denunciate in libertà	755.489	795.174	799.992	490.026	366.899	+5,3%	+0,6%	-27,2%
- minori di anni 18 (denunciati / arrestati)	32.024	32.142	33.891	20.962	16.275	+0,4%	+5,4%	-22,4%
- stranieri (denunciati / arrestati)	290.620	306.746	309.190	187.567	144.665	+5,6%	+0,8%	-20,0%
Droga sequestrata in Kg. (2)	49.559	72.070	131.417	111.739	11.851	+45,4%	+82,7%	-89,3%
"Avvisi" del Questore (1)								
Rimpatri con foglio di via obbligatorio (1)								
Proposte di sorveglianza speciale inoltrate all'A.G. (1)								
Misure di sorveglianza speciale irrogate (1)								

¹¹

Da rapporto BES 2014.

Delitti commessi

Fonte Mininterno

ITALIA	2012	2013	2014	2014 Rit. a 31/07/2014	2015 Rit. a 31/07/2015	Variaz. % 2012-2013	Variaz. % 2013-2014	Variaz. % parziali 2014-2015
TOTALE DELITTI	2.615.624	2.891.760	2.911.628	1.643.727	1.427.604	+10,7%	+0,7%	-28,5%
DELITTI VIOLENZIARI	650	502	468	240	209	-23,1%	-26,5%	-14,6%
DELITTI CONTRO I DIRITTI POLITICI	1.527	1.229	1.248	713	652	-20,2%	-5,0%	-9,0%
DELITTI CONTRO I DIRITTI ECONOMICI	4.808	4.100	4.240	2.540	1.962	-14,3%	-13,5%	-29,0%
DELITTI CONTRO I DIRITTI PERSONALI	42.831	43.781	46.223	22.070	19.031	+2,3%	+5,7%	-14,2%
DELITTI CONTRO I DIRITTI FAMILIARI	3.461	3.819	3.907	1.826	1.627	+10,1%	+2,3%	-11,6%
DELITTI CONTRO I DIRITTI DI LIBERTÀ	1.249	1.220	789	421	427	-66,3%	+1,3%	+0,9%
DELITTI CONTRO I DIRITTI DI EGUALTÀ	450	461	483	256	172	+1,3%	+2,6%	-29,6%
DELITTI CONTRO I DIRITTI DI EGUALTÀ DI GENERE	2.120	22.211	20.626	11.073	10.205	+100,0%	-3,4%	-8,5%
DELITTI CONTRO I DIRITTI DI EGUALTÀ DI ORIENTAMENTO SESSUALE	6.479	6.084	6.211	3.710	4.095	-42,6%	+10,5%	+10,5%
DELITTI CONTRO I DIRITTI DI EGUALTÀ DI IDENTITÀ	405	490	401	270	180	+22,2%	+22,2%	-22,2%
DELITTI CONTRO I DIRITTI DI EGUALTÀ DI IDENTITÀ DI GENERE	1.520.633	1.661.777	1.672.060	900.710	917.725	+9,3%	+1,0%	+1,8%
DELITTI CONTRO I DIRITTI DI EGUALTÀ DI IDENTITÀ DI ORIENTAMENTO SESSUALE	20.010	20.010	20.195	10.770	10.035	0,0%	+0,0%	-7,0%
DELITTI CONTRO I DIRITTI DI EGUALTÀ DI IDENTITÀ DI ORIENTAMENTO SESSUALE	140.811	169.176	170.500	105.199	100.379	+18,7%	+7,3%	-4,8%
DELITTI CONTRO I DIRITTI DI EGUALTÀ DI IDENTITÀ DI ORIENTAMENTO SESSUALE	129.627	129.627	140.305	71.722	66.500	+0,0%	+8,3%	-7,3%
DELITTI CONTRO I DIRITTI DI EGUALTÀ DI IDENTITÀ DI ORIENTAMENTO SESSUALE	10.184	20.549	20.195	14.468	13.870	+98,3%	-3,0%	-4,3%
DELITTI CONTRO I DIRITTI DI EGUALTÀ DI IDENTITÀ DI ORIENTAMENTO SESSUALE	110.727	140.614	139.000	79.284	66.973	+72,3%	+8,6%	-16,7%
DELITTI CONTRO I DIRITTI DI EGUALTÀ DI IDENTITÀ DI ORIENTAMENTO SESSUALE	19.170	7.988	6.500	3.490	3.490	-58,3%	-0,0%	0,0%
DELITTI CONTRO I DIRITTI DI EGUALTÀ DI IDENTITÀ DI ORIENTAMENTO SESSUALE	304.435	341.115	370.114	176.784	176.784	+13,7%	+13,7%	0,0%
DELITTI CONTRO I DIRITTI DI EGUALTÀ DI IDENTITÀ DI ORIENTAMENTO SESSUALE	1.200	9.815	9.700	4.968	4.743	+716,7%	-2,3%	-4,7%
DELITTI CONTRO I DIRITTI DI EGUALTÀ DI IDENTITÀ DI ORIENTAMENTO SESSUALE	1.204	1.204	1.204	773	773	0,0%	0,0%	0,0%
DELITTI CONTRO I DIRITTI DI EGUALTÀ DI IDENTITÀ DI ORIENTAMENTO SESSUALE	33.465	33.465	33.465	17.911	17.911	0,0%	0,0%	0,0%
DELITTI CONTRO I DIRITTI DI EGUALTÀ DI IDENTITÀ DI ORIENTAMENTO SESSUALE	1.051	1.883	1.810	1.140	772	+83,7%	-33,7%	-36,8%

Violazioni nell'agroalimentare

Tabella 1: Totale prodotti sequestrati e variazioni percentuali dal 2010 al 2012, aggregate per corpo (Dogane, Finanza, NAS, NAC, ICQRF) e per unità di misura (1 kg = 1 lit = 1 pezzo), per tipologia di violazione

Tipologia di Violazione	Totale 2010-2012	Incremento % 2010-2012
FRODI AGROALIMENTARI	56.366.332	48,67%
FRODI SANITARIE E COMMERCIALI	19.739.063	254,80%
AGROPIRATERIA	17.880.376	-44,80%
CONTRAFFAZIONE	10.098.517	-46,24%
SOFISTICAZIONI	3.096.262	-98,74%
MADE IN ITALY	3.045.640	325,66%
SICUREZZA PRODOTTI	477.160	588,63%

Fonte: IPERICO (DGLC-UIBM) – Riclassificazione a cura di Nexen Business Consultants

Sicurezza percepita

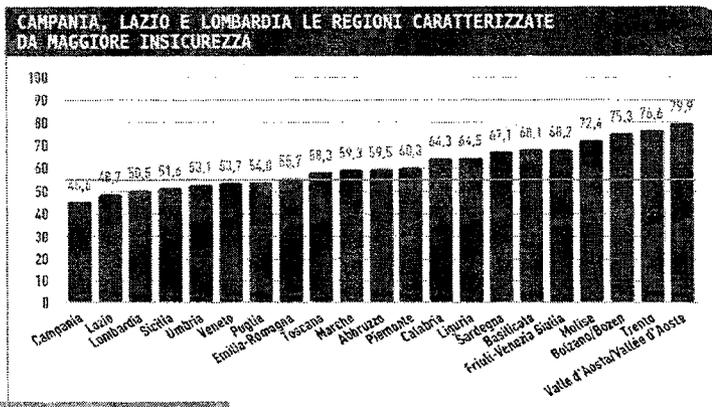
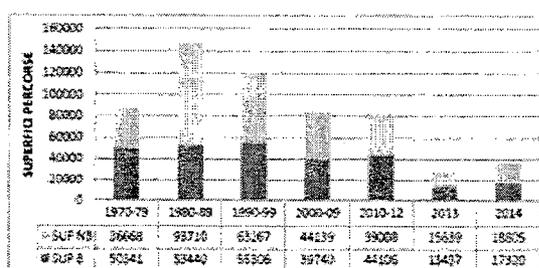
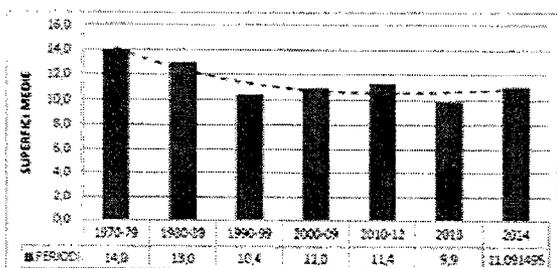
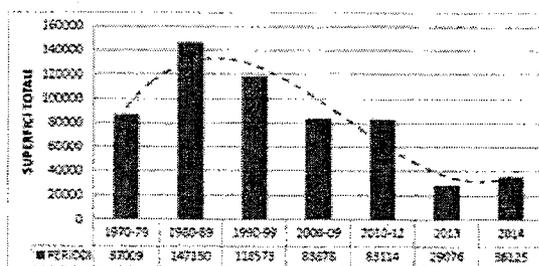
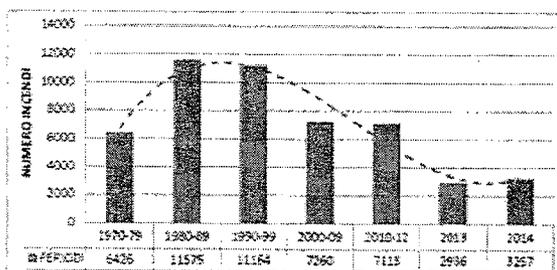


FIGURA 7. Persone di 14 anni e più che si sentono molto o abbastanza sicure camminando al buio da sole nella zona in cui vivono, per regione. Anno 2013. Per 100 persone di 14 anni e più della stessa zona



In questo contesto è intervenuta la legge 7 agosto 2015, n. 124 (“Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), la quale ha previsto, all’art. 7, comma 1, lett. a), la razionalizzazione delle funzioni di polizia, anche in funzione di una migliore cooperazione sul territorio “al fine di evitare sovrapposizioni di competenze e di favorire la gestione associata dei servizi strumentali”. In particolare, la delega riguarda:

- la razionalizzazione e il potenziamento dell’efficacia delle funzioni di polizia anche in funzione di una migliore cooperazione sul territorio, al fine di evitare sovrapposizioni di competenze e di favorire la gestione associata dei servizi strumentali;
- la realizzazione sul territorio nazionale del servizio “Numero unico di emergenza europeo 112;
- il riordino delle funzioni di polizia di tutela dell’ambiente, del territorio e del mare, nonché nel campo della sicurezza e dei controlli e nel settore agroalimentare, conseguente all’eventuale assorbimento del Corpo forestale dello Stato in altra Forza di polizia ed al trasferimento al Corpo nazionale dei vigili del fuoco delle competenze e delle connesse risorse, in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e di spegnimento degli stessi con mezzi aerei, “ferme restando la garanzia degli attuali livelli di presidio dell’ambiente, del territorio e del mare e della sicurezza agroalimentare e la salvaguardia delle professionalità esistenti, delle specialità e dell’unitarietà delle funzioni da attribuire”;
- il transito del personale del Corpo forestale dello Stato nella Forza di polizia che assorbe il medesimo Corpo, nonché le facoltà di transito dello stesso personale, in un contingente limitato, nelle altre Forze di polizia, in corrispondenza delle funzioni alle stesse attribuite e già svolte dal medesimo personale, con l’assunzione della relativa condizione, ovvero in altre amministrazioni pubbliche di cui all’art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nell’ambito delle relative dotazioni organiche, con trasferimento delle corrispondenti risorse finanziarie;
- la revisione dei ruoli, con la rideterminazione delle dotazioni organiche delle Forze di polizia.

La legge ha dettato criteri specifici di delega in relazione, in particolare, alle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente, del territorio e del mare, e nel campo della sicurezza e dei controlli nel campo agroalimentare, disponendo la riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato e l'eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia "fatte salve le competenze del medesimo Corpo forestale in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e di spegnimento con mezzi aerei degli stessi da attribuire al Corpo nazionale dei vigili del fuoco con le connesse risorse".

L'attuazione della prevista riorganizzazione del Corpo forestale non può prescindere da un'attenta considerazione della sua situazione attuale in termini di compiti e risorse.

Ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 36/2004 ("Nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato"), 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". Esso concorre ai servizi di ordine e sicurezza pubblica, ai sensi della legge 1 aprile 1981, n. 121, nonché al controllo del territorio, con particolare riferimento alle aree rurali e montane. Il Corpo forestale dello Stato svolge, inoltre, 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, infine, struttura operativa nazionale di protezione civile¹².

Il Corpo forestale dispone di 8 nuclei specialistici, fra i quali i già ricordati NAF e NIAB e il Nucleo investigativo centrale di polizia ambientale e forestale (NICAF); quindi di 8 servizi, fra i quali il soccorso alpino forestale, il servizio nautico, il centro operativo aereo.

Nel 2014, il centro di responsabilità corrispondente al Corpo forestale ha assorbito il 40% degli stanziamenti complessivi del Ministero le politiche agricole alimentari e forestali. La parte preponderante è stata rappresentata dalle spese di funzionamento, e, all'interno di queste, dalle spese di personale: relativamente al 2014, a fronte di uno stanziamento complessivo di 534 milioni di euro, gli stanziamenti di spesa definitivi per redditi da lavoro dipendente sono stati pari a 423 milioni di euro e, al lordo delle imposte pagate sulla produzione, a 450 milioni di euro¹³.

La dotazione organica consta di 9.360 unità, di cui il personale direttivo e dirigente rappresenta poco meno del 7% dell'intera forza. Per effetto delle manovre finanziarie intervenute tendenti ad una limitazione delle assunzioni anche per le forze di polizia la consistenza del personale ha subito una progressiva contrazione.

dotazione organica	personale in servizio al 31.12.2010	personale in servizio al 31.12.2011	personale in servizio al 31.12.2012	personale in servizio al 31.12.2013	personale in servizio al 31.12.2014	personale in servizio al 31.12.2015(*)
9.360	8.277	8.112	7.869	7.698	7.563	7.721

(*) incremento connesso tra l'altro con l'avvio al corso di 400 allievi vice ispettori a seguito del completamento delle relative procedure di reclutamento

¹² Per un quadro approfondito delle funzioni e delle attività svolte dal Corpo forestale si rimanda alla "Relazione sull'attività delle Forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata - Anno 2013", presentata dal Governo al Parlamento il 25.2.2015 (Atti parlamentari, Doc. XXXVIII n. 2).

¹³ Cfr. Corte dei Conti, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2014.

A detto personale di ruolo si aggiungono circa 1.300 unità di personale assunto ai sensi della legge 5 aprile 1985, n. 124 (*“Disposizioni per l’assunzione di manodopera da parte del Ministero dell’agricoltura e delle foreste”*) impiegato essenzialmente per la gestione delle 130 riserve naturali dello Stato affidate al Corpo e per gli altri compiti istituzionali.

Per effetto dell’entrata in vigore della legge n. 124 del 2015, le dotazioni organiche delle forze di polizia, e quindi anche del Corpo forestale dello Stato, sono rideterminate alle consistenze effettive al 28 agosto 2015, data di entrata in vigore della legge stessa, ferme restando le facoltà assunzionali autorizzate alla medesima data.

Dotazione organica ante L.124/85	Rideterminazione al 28/8/2015	Personale in servizio al 31.12.2015 ^(*)
9.360	7.781	7.721

Il personale è impiegato per poco meno dell’85% della consistenza sugli uffici territoriali e la restante parte su uffici centrali e sedi scuole.

Per quanto riguarda le funzioni svolte, la forza effettiva al 31 dicembre 2013 era così distinta: 5,9% unità di personale appartenente al ruolo direttivo dei funzionari e dei dirigenti; 84,7% unità di personale appartenente al ruolo degli ispettori, sovrintendenti, assistenti ed agenti; 9,4% unità di personale appartenente al ruolo dei periti, revisori, collaboratori e operativi ¹⁴.

Relativamente alle risorse finanziarie, il Corpo forestale dello Stato, titolare, nell’ambito della struttura del bilancio del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali delle unità di voto riferite alla tutela della biodiversità, alla sicurezza pubblica in ambito rurale e montano ed agli interventi per soccorsi.

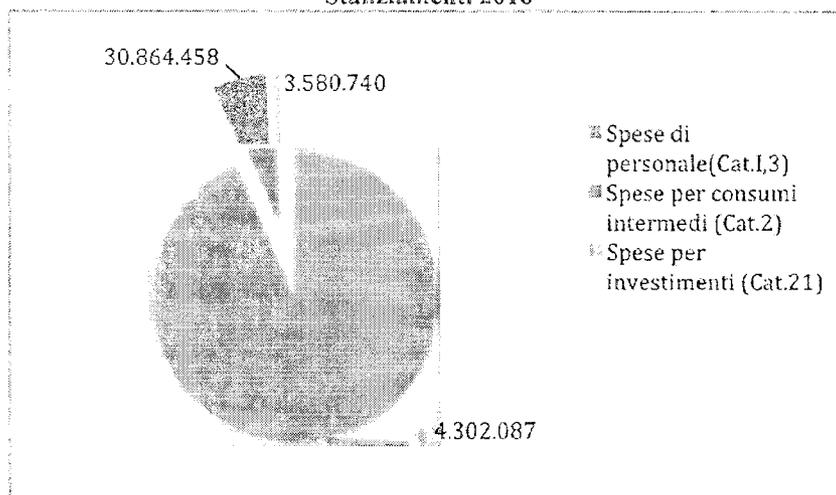
Stanzamenti di bilancio

Stanz.iniziale 2014 (mln di euro)	Consuntivo 2014 (mln di euro)	Stanz.iniziale 2015 (mln di euro)	Stanz. Iniziale 2016 (mln di euro)
€ 491	€ 534	€ 497	€ 509

Il 90% dell’intero bilancio è riferito alle spese per il pagamento del trattamento fisso ed accessorio del personale; in particolare per l’anno in corso, il 93% dell’intero stanziamento è stato costituito dalle anzidette spese di personale, mentre la restante parte è stata destinata al funzionamento delle strutture ed all’operatività, con una quota di investimenti per interventi sugli immobili in uso e per sostituzioni o riparazioni di apparati, strumenti e mezzi obsoleti.

¹⁴ Elaborazioni su dati tratti dalla Relazione sull’attività delle Forze di polizia, *cit.*, p. 1322.

Stanziamenti 2016



In attuazione della delega come sopra sintetizzata, il provvedimento in esame:

- a) Individua, al fine di evitare o ridurre le sovrapposizioni funzionali, i comparti di specialità ove le Forze di polizia esercitano, in via preminente o esclusiva, i rispettivi compiti in relazione alle specifiche rispettive attribuzioni istituzionali. Demanda le relative modalità attuative ad apposito decreto del Ministro dell'interno.
- b) Razionalizza i presidi di polizia, prevedendo il ricorso al prioritario impiego della Polizia di Stato nei comuni capoluoghi e dell'Arma dei carabinieri nel restante territorio. Demanda le relative modalità attuative ad apposito decreto del Ministro dell'interno.
- c) Razionalizza i servizi navali ed aerei, demandando i relativi compiti alla sola Guardia di finanza, cui vengono trasferite le squadre nautiche della Polizia e dei Carabinieri.
- d) Impone la centralizzazione degli acquisti e la gestione associata di beni e servizi, mediante l'adozione di specifici protocolli fra le Forze di polizia.
- e) Dispone la realizzazione, entro due anni, del numero unico di emergenza europeo 112, stanziando anche le risorse necessarie. Demanda al Ministro dell'interno la sottoscrizione delle relative necessarie convenzioni.
- f) Dispone 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), e delle attività cui provvede il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (rappresentanza e tutela degli interessi forestali nazionali in sede comunitaria e internazionale e raccordo con le politiche forestali regionali, certificazioni previste dalla convenzione di Washington e adempimenti in materia di alberi monumentali). Demanda le modalità di passaggio del personale alle unità di destinazione a specifico decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. L'Arma dei carabinieri viene individuata come *“quella, tra le Forze di polizia, 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 e 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.”¹⁵

B) L'indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo.

In armonia con la legge delega e in coerenza con le criticità individuate nel punto precedente, l'intervento in esame si propone i seguenti **obiettivi generali di medio lungo periodo** :

1. Razionalizzare e potenziare l'efficacia delle funzioni di polizia, eliminando sovrapposizioni di competenze e migliorando la cooperazione sul territorio;
2. Accrescere l'efficienza dei corpi di polizia, eliminando la duplicazione di strutture e di servizi;

Agli obiettivi generali succitati, si collegano i seguenti **obiettivi specifici di breve-medio periodo**:

- a. Promuovere risparmi di spesa, destinando le economie conseguite ad accrescere le dotazioni finanziarie delle forze di polizia, nel breve periodo, mediante la gestione unitaria dei servizi strumentali e la centralizzazione degli acquisti; nel medio periodo, mediante la riduzione complessiva delle strutture e dei servizi;
- b. Razionalizzare e potenziare il presidio del territorio;
- c. Accrescere e migliorare le dotazioni strumentali delle forze di polizia.

L'obiettivo di riordino delle funzioni di polizia è conseguito anche attraverso delle “procedure di transito” da cui discende che **7.781 persone del Corpo forestale dello Stato** siano assegnate alle altre Forze di polizia, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco e al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, secondo “contingenti” che si sono stimati come segue:

•	Arma dei carabinieri:	7.034 unità (90,4%);
•	Guardia di finanza:	184 unità (2,3%);
•	Polizia di Stato;	126 unità (1,6%);
•	Corpo nazionale dei vigili del fuoco:	390 unità (5,1%);
•	MIPAAF:	47 unità (0,6%).

C) La descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR.

In relazione agli obiettivi di cui alla sezione precedente, gli indicatori che consentiranno di monitorare l'attuazione dell'intervento e valutarne l'impatto sono i seguenti:

¹⁵ Da relazione illustrativa.

Indicatori procedurali

- Tempi di emanazione degli atti normativi secondari;
- Tempi di transito degli addetti forestali nei corpi di destinazione;
- Sottoscrizione dei protocolli propedeutici all'attivazione del numero unico di soccorso 112;
- Tempo di attivazione del numero unico di soccorso 112

Indicatori di risultato

- numero di addetti transitati
- riduzione della spesa strumentale complessiva/ risparmi di spesa conseguiti
- numero di servizi razionalizzati.
- percentuale degli addetti delle forze dell'ordine in posizioni operative
- spesa per le dotazioni strumentali
- numero chiamate al 112;
- tempi medi di risposta chiamate al 112;

Indicatori di impatto

- spesa per la sicurezza, pro-capite e in assoluto
- indici di contrasto della criminalità;
- indici delitti/infrazioni
- indici incendi boschivi
- indici sicurezza percepita
- indici violazioni agroalimentare

L'aggiornamento della *base-line* dei suddetti indicatori, così come una maggiore definizione specifica di alcuni di essi, atta a rappresentare con maggiore accuratezza l'evoluzione dei fenomeni e degli impatti in relazione agli obiettivi, saranno effettuati a cura dell'Amministrazione responsabile del monitoraggio e della redazione della VIR.

D) Indicazione delle categorie di soggetti pubblici e privati destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.

Destinatari diretti dell'intervento sono le forze dell'ordine. Per quanto concerne la consistenza effettiva, secondo i dati forniti dal Ministero dell'interno¹⁶, la **Polizia di Stato**, per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali si avvale di una forza effettiva pari, a dicembre del 2013, a n. 100.682 unità di cui 670 frequentatori di corsi di formazione per l'accesso alle varie qualifiche. La consistenza del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia è pari a n. 95.133 di cui 841 dirigenti, 2.288 direttivi, 92.004 appartenenti ai restanti ruoli (Isp.-Sovr.ti - Ass.ti /Ag.ti). La consistenza del personale della Polizia di Stato che espleta attività tecnico scientifica o tecnica (tecnici - sanitari - banda musicale) è pari a n. 5.539 unità di cui 103 dirigenti, 556 direttivi, 4.880 appartenenti ai restanti ruoli (Periti - Revisori - Coll.ri/Op.ri - Orchestrali).

In base alla stessa fonte, il totale dei **Carabinieri** impiegati è pari a 105.356 (dati 2013), mentre le dotazioni organiche, per l'anno 2013, assegnate alla **Guardia di Finanza** per l'assolvimento dei

¹⁶ Relazione sull'attività delle Forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata (Anno 2013), Camera dei deputati, Doc. XXXVIII, n. 2, trasmessa alla Presidenza il 25 febbraio 2015.

compiti istituzionali sono complessivamente determinate in n. 68.130 unità.

Per ciò che attiene al personale in servizio al **Corpo forestale**, vedi *supra*.

Gli effetti dell'intervento ricadranno poi sull'intera collettività di cittadini e imprese, da considerare destinatari ed *end-user* dei servizi forniti dai corpi di polizia.

SEZIONE II: PROCEDURE DI CONSULTAZIONE PRECEDENTI L'INTERVENTO

Considerato il carattere di "organizzazione interna" attribuito all'intervento, non è stata svolta una procedura di consultazione a valenza esterna.

Dopo la formulazione della delega, nel corso della specifica formulazione della *policy*, si è tenuto conto dell'opinione di soggetti qualificati e rilevanti quali il Ministro degli Interni¹⁷ e il Comandante del Corpo forestale¹⁸. Sono state altresì effettuate audizioni dei sindacati¹⁹ e di tutti questi input si è tenuto conto per quanto attiene l'AIR nella sezione 4 (alternative) e nella sezione 5d (condizioni).

SEZIONE III: VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE (OPZIONE ZERO)

Anche in sede di attuazione della delega, ai fini dell'analisi d'impatto, è stata valutata l'opzione di non intervento, al fine di stabilire un termine di paragone rispetto all'azione proposta dalla delega (pur tenendo conto che l'emanazione del decreto delegato rappresenta un adempimento necessario, ai fini della riorganizzazione e razionalizzazione concreta delle funzioni di polizia).

Infatti, come evidenziato nella sezione 1, il complesso degli interventi che il Governo intende realizzare nel settore della sicurezza include il recupero di parte delle risorse che sono progressivamente venute a mancare a causa degli interventi di riduzione della spesa pubblica realizzati negli ultimi anni.

E' tuttavia evidente che, stanti le perduranti esigenze di contenimento della spesa pubblica, e a fronte dei mutati scenari della sicurezza (che implicano non soltanto un aumento, ma anche una diversificazione e specializzazione delle attività delle forze dell'ordine), l'assenza di interventi di razionalizzazione del settore non consentirebbe comunque di rispondere in modo adeguato alle esigenze di tutela dell'incolumità dei cittadini e di salvaguardia dell'ambiente e del territorio.

¹⁷ Si veda il resoconto stenografico dell'Audizione del Ministro degli Interni (Angelino Alfano) effettuata dalla Commissione I Affari Costituzionali, della PCM e Interni il 1.4.2015, nell'ambito dell'indagine conoscitiva per la riorganizzazione del comparto sicurezza (successivamente, parte della L. 124/2015).

¹⁸ Si veda il resoconto stenografico dell'Audizione del Capo del Corpo Forestale dello Stato (Cesare Patrone) effettuata dalla Commissione I Affari Costituzionali, della PCM e Interni il 19.5.2015 nell'ambito dell'indagine conoscitiva per il disegno di Legge (successivamente, parte della L. 124/2015).

¹⁹ Si veda il resoconto stenografico dell'Audizione di vari esperti prof. Universitari e rappresentanti sindacali effettuata dalla Commissione I Affari Costituzionali, della PCM e Interni il 3.6.2015 nell'ambito dell'indagine conoscitiva nell'ambito dell'indagine conoscitiva per la riorganizzazione delle PA (successivamente, parte della L. 124/2015).

SEZIONE IV: OPZIONI ALTERNATIVE DI INTERVENTO REGOLATORIO

La delega, pur mantenendo un carattere prescrittivo e puntuale, ha consentito di prendere in esame in modo dettagliato opzioni alternative in termini di razionalizzazione generale e di riorganizzazione specifica del corpo forestale.

Tali opzioni hanno riguardato, in particolare, la definizione e attribuzione dei comparti di specialità alle diverse forze e la riorganizzazione del corpo forestale, con attribuzione delle competenze e funzioni ad altro/i corpo/i.

Nella individuazione delle opzioni, e fra queste, di quella preferita, si è tenuto conto dell'applicazione dei seguenti criteri funzionali:

- individuare i comparti di specialità in relazione alle strutture e risorse presenti in ciascun corpo e alla relativa qualificazione delle stesse;
- rendere coerente l'individuazione dei comparti di specialità con la riorganizzazione/riattribuzione delle funzioni del Corpo forestale;
- attribuire funzioni e risorse del corpo forestale tenendo presenti le caratteristiche dei corpi riceventi, in termini di specializzazione e di organizzazione territoriale;
- attribuire funzioni e risorse tenendo presenti i tempi procedurali di realizzazione, le caratteristiche e i diritti del personale, le economie conseguibili, sotto il profilo quantitativo e temporale.
- Garantire i livelli di tutela, territoriali e ambientali, come previsto dalla delega.

L'analisi delle opzioni considerate, fra tutte, il trasferimento del corpo forestale ad unico corpo ricevente, ha dimostrato l'opportunità di affrontare maggiori difficoltà procedurali nell'immediato, a fronte di un'organizzazione ottimale delle risorse, conseguibile nel medio-lungo periodo. Per seguire l'opzione richiamata, risulta evidente come la scelta poi preferita, di attribuzione frazionata con prevalenza ad un corpo militare, risulti più complessa sia sotto il profilo procedurale che sotto quello giuridico, ma senza dubbio anche quella, alla lunga, più efficiente.

SEZIONE V: GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA E VALUTAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI E DELL'IMPATTO SULLE PMI

A) Gli svantaggi e i vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sull'organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti e le relative fonti di informazioni.

L'opzione prescelta, individuata sulla base dei criteri riportati nella precedente Sez.IV, prevede, in sintesi:

1. L'attribuzione dei comparti di specialità a specifiche forze/corpi, ivi compreso l'attribuzione dei servizi aerei e navali ad un solo corpo (Guardia di finanza).

Questa soluzione consente molteplici vantaggi in termini di: i) accentramento di ciascun comparto di specialità nel corpo che dispone delle strutture con più elevata specializzazione in materia, con conseguenti miglioramenti dell'efficacia delle attività realizzate; ii) conseguimento di economie di scala, con conseguenti miglioramenti dell'efficienza e riduzioni dei costi.

La soluzione impone una riorganizzazione delle funzioni di collegamento/coordinamento/collaborazione fra le varie forze, che potrebbe presentare **svantaggi** funzionali per l'efficacia delle attività nel breve periodo.

2. La razionalizzazione e la centralizzazione di acquisti e servizi.

Questa soluzione consente di conseguire notevoli economie di scala. Impone, tuttavia, anch'essa l'attivazione di opportune procedure, sia per l'accentramento degli acquisti, che appare più semplice da conseguire, sia per la gestione associata di servizi, demandata a protocolli da stabilire fra i vari corpi, che appare più complessa, comunque conseguibile nel medio periodo. Svantaggi potrebbero pertanto emergere nella fase transitoria e di assestamento.

3. Istituzione del numero unico. Si tratta di scelta obbligata dalla condanna da parte della UE. In ogni caso, l'attivazione in un biennio potrà conseguire, nel medio periodo, vantaggi organizzativi, economie di scala, maggiore appetibilità turistica, conseguente all'adeguamento ad uno standard di sicurezza internazionale già presente nei paesi competitor, vantaggi per cittadini e imprese.
4. Assorbimento delle funzioni, delle risorse materiali e del personale del Corpo forestale in altri corpi, in particolare, in Carabinieri, Guardia di finanza, Vigili del fuoco.
Si tratta della misura di maggior impatto, anche sotto il profilo di tradizioni - locali e nazionali- e di valori storici, pur se conclusiva di un dibattito protrattosi lungamente. E tuttavia rappresenta, pur nella sua drasticità, un tassello importante del processo di riorganizzazione ed efficientamento delle forze di polizia.

L'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma rappresenta la logica conseguenza della necessità di attuare una sinergia a tutela dell'ambiente, stante la concorrenza delle funzioni assolve. La scelta dell'Arma dei carabinieri, come destinataria principale, è infatti motivata dal fatto che, tra le Forze di polizia, è risultata quella funzionalmente più idonea, per le attività già svolte attraverso una capillare distribuzione sul territorio, con specifici reparti preposti al contrasto agli illeciti ambientali e alle frodi alimentari. Attraverso l'opzione prescelta si raggiunge un razionale riordino delle funzioni in materia ambientale e agroalimentare, senza depotenziare l'efficacia delle attività poste in essere, evitando sovrapposizioni di funzioni e realizzando al contempo risparmi di spesa.

Analogamente, il trasferimento delle funzioni di lotta agli incendi boschivi al Corpo nazionale dei vigili del fuoco pone in capo ad un unico soggetto istituzionale la responsabilità dell'intervento statale con conseguente razionalizzazione ed economicità dell'azione. L'opzione regolatoria è coerente, quindi, con gli obiettivi di modernizzazione del comparto e miglioramento della funzionalità.

Per effetto dell'assorbimento del Corpo nell'Arma dei carabinieri si realizzano risparmi significativi, riferiti alle spese di funzionamento, quantificati in circa 12,2 mln di euro a regime e riguardano le spese per il settore logistico, con particolare riferimento alla razionalizzazione dell'uso delle strutture immobiliari con priorità per quelle condotte a titolo oneroso; mentre, per il solo anno 2017, sono da considerarsi dei costi iniziali per 1,45 mln di euro necessari alle attività di integrazione e omogeneizzazione delle due amministrazioni. Le funzioni di polizia ambientale di difesa degli ecosistemi e del patrimonio agroforestale italiano, di salvaguardia della biodiversità e di sicurezza agroalimentare già svolte dal Corpo forestale dello Stato saranno assolve dalla istituenda "Organizzazione per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare" all'interno dell'Arma dei carabinieri.

In sintesi, gli impatti legati all'attuazione del provvedimento sono i seguenti:

- L'intervento non prevede un costo addizionale a carico della finanza pubblica. All'attività (transitoria) di coordinamento relativo al transito del personale, si darà corso con le dotazioni esistenti di risorse.
- Per quanto attiene la razionalizzazione dei servizi e l'eliminazione delle duplicazioni di spesa, il provvedimento prevede la possibilità da parte delle amministrazioni competenti di recedere unilateralmente dai rapporti di locazione, comodato o cessione a qualsiasi titolo di immobili che, in ragione della razionalizzazione dei presidi, vengano giudicati non più confacenti agli scopi istituzionali.
- A fronte di tali costi, sono previsti rilevanti vantaggi diretti in termini di risparmi di risorse, con un risparmio complessivo nel primo triennio (2016-2018) pari a ca. 125 Meuro (€ 20,9 mn nel 2016, € 57,5 mn nel 2017 e € 46,2 mn nel 2018²⁰). La quota parte relativa ai risparmi inerenti il Corpo forestale dello stato è pari a € 38,5 mn nel triennio.

Questa soluzione, che consente una riorganizzazione efficiente delle funzioni e economie di scala, presenta, come le altre, **svantaggi** nel breve periodo, conseguenti i tempi e le procedure di transito, riorganizzazione e assestamento. Andranno considerati anche aspetti legati alla risposta, anche emotiva, del personale del corpo cedente e del corpo ricevente, e dei cittadini, per i legami a consuetudini e tradizioni.

B) L'individuazione e la stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese.

Non ci sono effetti diretti sulle PMI e quindi non necessitano interventi particolari all'interno della *policy* per tali soggetti.

C) L'indicazione e la stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese.

Dalla disposizione non derivano oneri informativi o costi amministrativi a carico dei cittadini e delle imprese.

D) Le condizioni e i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione.

In sede di consultazione²¹ sono emerse criticità e fattori che possono incidere sull'attuazione efficace della norma. Su tali argomenti è quindi necessario un *focus* e un'attenzione. In particolare:

- Verrebbero meno le vigenti convenzioni CFS-regioni. Permarrebbero i sei Corpi forestali delle regioni e province autonome, con la possibile istituzione di quindici Corpi forestali regionali in aggiunta a quelli già esistenti presso le regioni e province autonome. Dovrebbero trovare altra allocazione compiti quali il monitoraggio – ad esempio, protocollo di Kyoto – e l'educazione ambientale.

²⁰ Si veda Relazione illustrativa al Decreto leg.vo "Razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del corpo forestale dello stato."

²¹ Si veda il resoconto stenografico dell'Audizione del Capo del Corpo Forestale dello Stato (Cesare Patrone) (cit.)

- Mantenimento della gestione sostenibile delle 130 riserve naturali statali, costituite su terreni demaniali, gestione assicurata fino ad oggi, a costi contenuti—dal Corpo forestale dello Stato;
- Creazione sul territorio, di ulteriori duplicazioni tra carabinieri e polizia, perché le 800 stazioni del Corpo forestale dello Stato, molto spesso in situazioni ancor più periferiche e marginali dei Comandi stazione forestali, diventano Comandi stazione di polizia;
- Si perderebbero professionalità scientifiche, verrebbe meno la competenza specialistica, non si registrerebbero economie, in quanto il 90 per cento delle spese stanziare per il bilancio CFS – circa 500 milioni – sono spese per il personale.

L'intervento ha considerato che il personale in transito sia destinato a confluire in via prioritaria nei ruoli dell'Arma dei Carabinieri, a questa assimilabile rispetto alle funzioni già svolte dai nuclei speciali dei Carabinieri in materia di antisofisticazione alimentare, salute ed ecocreati (NAS e NOE), nonché alla analoga presenza sul territorio delle rispettive stazioni. Pur tenendo conto dell'esigenza di assicurare comunque la volontarietà del transito in quanto esso è connesso all'assunzione dello *status* militare, 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.

Nell'ipotesi in cui l'interessato decida di non transitare nell'Arma dei carabinieri egli può:

- chiedere di transitare nelle altre forze di polizia o nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco, meccanismo che non appare competitivo in considerazione delle ridotte aliquote e dei contingenti limitati indicati dal provvedimento;
- optare per la **privatizzazione del rapporto di lavoro**, con transito in altra amministrazione dello Stato individuata dal Dipartimento della funzione pubblica. In tal caso egli esce dal comparto sicurezza difesa, ne perde le prerogative giuridiche ed economiche e, qualora entro la data del **31 dicembre 2016 non sia stato ricollocato, nei suoi confronti si applicano le procedure della mobilità collettiva** per il personale in esubero.

Altre criticità potrebbero manifestarsi nella fase transitoria e di assestamento, sia in relazione alla loro durata, sia in relazione al mantenimento dell'efficacia delle funzioni in tale periodo.

Ancora, l'attuazione dell'intervento richiede l'emanazione di provvedimenti secondari, dei quali andranno attentamente verificati il coordinamento temporale e la coerenza.

Inoltre, si segnala come criticità attuativa, il possibile disagio psicologico e funzionale cui potrebbero andare incontro i corpi cedenti e riceventi, come già accennato.

Infine non andranno sottovalutate le resistenze cui potrebbe andare incontro l'intervento riguardo gli aspetti di accentramento di acquisti e servizi.

In conclusione, le riflessioni sopra riportate manifestano la necessità di un'attenta regia e di un'attento monitoraggio di tutte le condizioni attuative e delle relative difficoltà, sia di quelle già intraviste, sia di quelle non previste, ma che si potrebbero manifestare in itinere.

SEZIONE VI: INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA' DEL PAESE

Il provvedimento non incide in via restrittiva sull'offerta di beni e servizi e non è suscettibile di avere effetti sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato.

SEZIONE VII: LE MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio.

I soggetti responsabili dell'attuazione delle disposizioni recate dall'intervento regolatorio sono, in primis, il Ministero proponente della Semplificazione e della Pubblica Amministrazione, quindi il Ministero della difesa, il Ministero dell'interno, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.

B) Le azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.

All'intervento sarà data pubblicità attraverso gli ordinari canali riservati agli atti normativi, nonché i siti istituzionali del Governo e degli enti coinvolti.

C) Strumenti per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio.

Il controllo e il monitoraggio dell'attuazione dell'intervento sarà eseguito dal Ministero proponente della Semplificazione e della Pubblica Amministrazione, che è responsabile anche della VIR, in collaborazione con le altre competenti Amministrazioni di cui al precedente punto A.

Attività preliminare all'avvio del monitoraggio sarà la definizione di indicatori specifici e l'attualizzazione della *base line*, secondo quanto precisato al punto I C.

Si richiama, infine, quanto evidenziato nel punto 5D, circa la necessità di un attento e attivo controllo delle condizioni attuative dell'intervento.

D) I meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio.

Le attività di controllo e monitoraggio delle condizioni attuative così come la prevista VIR potranno offrire elementi conoscitivi e indicazioni che saranno presi in considerazione e valutati per individuare eventuali esigenze di revisione dell'intervento regolatorio.

E) Gli aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VIR.

Gli aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione sono rappresentati dall'avvio e dall'andamento degli interventi di razionalizzazione e transito del personale (cfr. Sezione 1B e 1C).

Ai fini della VIR sarà necessario analizzare, con particolare attenzione, l'impatto dell'intervento sulle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente, del territorio e del mare e della sicurezza agroalimentare, con particolare riferimento alle attività ora in carico al Corpo forestale, quali ad esempio:

- le attività di polizia ambientale e forestale, di controllo e monitoraggio del territorio, di contrasto al traffico illecito e allo smaltimento illegale dei rifiuti, nonché all'inquinamento in acque interne;
- la prevenzione e il contrasto agli incendi boschivi e le relative attività di polizia giudiziaria;
- la sorveglianza delle aree naturali protette d'interesse internazionale, nazionale (parchi e riserve naturali) e regionale;
- i controlli in materia di regolamenti comunitari in campo agro-alimentare e forestale contro le frodi in danno dell'Unione europea;
- la tutela della fauna selvatica, autoctona ed esotica, la lotta al bracconaggio, la polizia veterinaria, il controllo sulla pesca nelle acque interne e marittime;
- la salvaguardia e il monitoraggio delle risorse forestali;
- la promozione dell'educazione e della cultura ambientale;
- la repressione dei delitti contro la pubblica amministrazione nel campo delle opere pubbliche e forestali.

Saranno inoltre da verificare e valutare i risultati in termini di economie conseguite, anche ai fini della riallocazione delle risorse in favore degli obiettivi del provvedimento.

SEZIONE VIII: RISPETTO DEI LIVELLI MINIMI DI REGOLAZIONE EUROPEA

La disposizione è attuativa del principio di delega che prevede 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 i protocolli d'intesa adottati ai sensi dell'articolo 75-bis, comma 3, del decreto legislativo 1 agosto 2003, n.259.

L'intervento è finalizzato alla completa e uniforme realizzazione del predetto numero unico, adeguandosi per questa via alla direttiva 91/396/CEE e alla successiva condanna a seguito di procedura di infrazione.

L'attuazione della disposizione viene perseguita senza introduzione di oneri aggiuntivi per i consumatori e per le imprese, non previsti dalla predetta regolazione europea.

* * *