



Giulia Sulpizi \*

## L'Arma dei Carabinieri, "guardia" dell'articolo 9 della Costituzione italiana. Nuove prospettive in tema di tutela del paesaggio. \*\*

SOMMARIO: 1- Il Corpo Forestale dello Stato: dalle origini alla fusione con l'Arma dei Carabinieri – 2- L'art. 9 della Costituzione repubblicana e la normativa europea ed internazionale: il paesaggio come valore dell'ordinamento italiano contemporaneo – 3- Le attribuzioni dell'Arma in tema di tutela del paesaggio – 3.1-Le resistenze al cambiamento: le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano – 4- L'ambiente come materia trasversale: le competenze dello Stato e delle Regioni a statuto ordinario – 5- Proposte legislative: un ritorno al passato?

### 1. *Il Corpo Forestale dello Stato: dalle origini alla fusione con l'Arma dei Carabinieri*

**L**a tutela dell'ambiente e del paesaggio, tramite un'azione di vigilanza e di controllo sul territorio, costituisce uno dei compiti e degli obiettivi fondamentali che l'ordinamento italiano si è da sempre posto<sup>1</sup>.

\* Dottoressa in Giurisprudenza e Cultrice della materia di *ELP- Global English for Legal Studies* presso l'Università degli Studi di Padova, Scuola di Giurisprudenza.

\*\*Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

<sup>1</sup> L'inserimento di questa norma nei primi dodici articoli della Costituzione italiana risulta particolarmente significativo, poiché evidenzia un mutamento complessivo nella visione della struttura dello Stato e dei rapporti tra società ed istituzioni, oltre che una diversa concezione delle funzioni e dei contenuti dell'ordinamento giuridico. La centralità dell'art. 9 emerge dallo stesso dibattito presente nell'Assemblea costituente. Ci si riferisce, in particolare, alla polemica intercorsa nella seduta del 23 aprile 1947 tra Vittorio Emanuele Orlando e Costantino Mortati. In questa sede Orlando propose di sopprimere l'articolo 29, che, nel Progetto di Costituzione redatto dalla Commissione dei 75, regolava la materia dei Beni culturali. Chiese, invece, di inserirlo, insieme a tutti gli altri articoli del Titolo II, in un *Preambolo*, definendolo come privo di un effettivo contenuto normativo ed incidente su una materia regolata in senso unitario dalla legge ordinaria. Mortati, al contrario, sostenne che le norme del Titolo II, anche quelle apparentemente solo definitorie, avessero in realtà un contenuto giuridico sostanziale e sottolineò, a proposito della necessità di riservare le materie in oggetto alla legge ordinaria, come solo la valutazione effettuata in sede politica fosse legittimata ad attribuire contenuto legislativo o costituzionale ad una norma. Diversi furono gli altri contrasti che caratterizzano tale articolo, ma la questione fu, infine, risolta grazie alla proposta di Emilio Lussu di sostituire alla parola Stato la parola Repubblica per lasciare "impregiudicata la questione dell'autonomia regionale". Particolarmente felice fu l'individuazione degli oggetti della tutela, soprattutto con riferimento all'introduzione del concetto unitario di "paesaggio", in luogo della doppia dizione "monumenti naturali" e "monumenti artistici e storici". Questa è la testimonianza di quanto avvenuto in sede di Assemblea costituente, come ricostruito da A. RAGUSA, *Costituzione e cultura Il dibattito in tema di Beni culturali nei lavori dell'Assemblea costituente*, in *Storia e Futuro*, 06 agosto 2014, 2 ss.

Per tale ragione è stato istituito, nel secondo dopoguerra<sup>2</sup>, il Corpo Forestale dello Stato, preposto a custodire i valori espressi nell'art. 9 della nostra Carta costituzionale<sup>3</sup>. Questa è solo una delle molteplici funzioni allora assegnate al C.F.S. e ora svolte dai Carabinieri Forestali<sup>4</sup>.

Trattandosi, dunque, di un apparato facente capo al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, si può ben comprendere che – nelle intenzioni del legislatore del tempo – la competenza per la tutela dell'ambiente fosse da assegnare primariamente allo Stato, anche se, sulla base del disposto del vecchio art. 117 Cost.<sup>5</sup>, già erano state individuate delle materie su cui gli enti territoriali sarebbero potuti intervenire. In tale contesto si deve, quindi, tenere conto dell'importanza assunta dalle Regioni, che hanno, fin da subito, rivendicato la materia ambientale e paesistica come propria<sup>6</sup>. Non a caso, in seguito a numerosi interventi legislativi e giurisprudenziali<sup>7</sup>, il nostro sistema giuridico è stato testimone di un progressivo assottigliamento delle attribuzioni del C.F.S.

È con la l. n. 121/1981 che si è assistito, al contrario, ad un rafforzamento dell'azione di polizia ambientale, laddove il suddetto Corpo è stato inserito tra le cinque forze di polizia dello Stato<sup>8</sup>.

<sup>2</sup> Trae le sue origini dall'Amministrazione forestale per la custodia e la tutela dei boschi del Regno di Sardegna. Successivamente le funzioni sopra richiamate sono state attribuite, con la legge Luzzatti del 1910, all'Amministrazione forestale. È, però, con la legge forestale del 1923 che si è giunti a strutturare in modo organico il Corpo reale delle foreste, costituito da personale tecnico, d'ordine e di custodia. Nel 1928 è stata, poi, istituita la Milizia nazionale forestale, ad ordinamento di carattere militare: così, N. GIORDANO, C. SANCHIOLI, *La Milizia Nazionale Forestale*, Messina, EDAS, 2005, 32-52. In seguito alla seconda guerra mondiale, si ebbe la soppressione della Milizia tramite il d.lgs. n. 804/1948. Da qui nasce il Corpo Forestale dello Stato, che, in tale momento storico, non risulta inserito nell'ordinamento militare, essendo dipendente dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali. Così testimonia G. CORRADO, *Principi di diritto forestale, ambientale, montano*, Roma, Aracne Editrice, 2012, 111 ss.

<sup>3</sup> In seguito a tale riordino, al Corpo sono assegnati diversi compiti, di natura tecnica, amministrativa e di polizia, molti dei quali attengono alla tutela boschiva ed idrica del territorio: G. CORRADO, *Principi di diritto forestale, ambientale, montano*, cit., 112-113.

<sup>4</sup> Senza alcuna pretesa di esaustività si segnalano, tra gli altri, i compiti istituzionali dei Forestali, che ricadono in un più ampio contesto di difesa dell'ambiente e del territorio, della salute umana, di tutela degli animali, della flora e di controllo sulle produzioni agro-alimentari, di conservazione della biodiversità e delle aree protette terrestri e marine, nonché di protezione civile e di contrasto all'eco-crimine. Così si testimonia sul sito dell'Arma, in <http://www.carabinieri.it/arma/oggi/organizzazione/organizzazione-per-la-tutela-forestale-ambientale-e-agroalimentare>.

<sup>5</sup> Tra le materie di competenza regionale si annoverano, tra le altre, l'"urbanistica", le "acque minerali e termali", la "pesca nelle acque interne", e l'"agricoltura" e le "foreste": tutti ambiti riconnessi, anche se indirettamente, alla tutela dell'ambiente e del paesaggio.

<sup>6</sup> G. CORRADO, *Principi di diritto forestale, ambientale, montano*, cit., 113. Nello specifico, si rinvia alla trattazione, contenuta nel presente contributo, in merito alle c.d. materie trasversali e al – difficile – riparto di competenze, in tema di tutela paesistica, tra Stato e Regioni.

<sup>7</sup> Ci si riferisce – in un breve accenno – ai D.P.R. n. 11/1972 e n. 616/1977, oltre che ad alcune pronunce della Corte costituzionale. Con la sentenza n. 142/1972 il Giudice delle leggi ha rilevato, in merito ad alcune riserve a favore dello Stato indicate nel D.P.R. n. 11/1972, come "l'affidamento allo Stato dello stato giuridico degli appartenenti al Corpo forestale trova fondamento nella natura delle funzioni ad esso assegnate che comprendono la polizia forestale, cioè una attività che sfugge alle Regioni (...) ed altresì un'altra serie di compiti pure essi di esclusiva o prevalente competenza statale (...)". È, poi, con la sentenza n. 772/1988 che la stessa Corte è arrivata a sottolineare l'importanza di mettere in atto efficaci strumenti di cooperazione tra le singole Regioni ed il Ministero dell'agricoltura e foreste.

<sup>8</sup> In particolare, è l'art. 16 della l. n. 121/1981 che individua "quali siano le componenti delle Forze di polizia legittimate allo svolgimento delle specifiche funzioni a tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, sotto il diretto controllo governativo", come testimonia E. BROTTI, *Le organizzazioni forestali nello Stato*, Trento, Giunta della Provincia autonoma di Trento, 2008, 16. È stato, poi, con l'approvazione del nuovo Codice di procedura penale che è stato conferito al personale della Forestale, a seconda del ruolo, le qualifiche di ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria. Precedentemente la giurisprudenza riteneva che ufficiali, sottoufficiali ed agenti del C.F.S. avessero una competenza di polizia giudiziaria limitata al solo ambito specifico di polizia forestale. Così, G. CORRADO, *Principi di diritto forestale, ambientale, montano*, cit., 115.

Adottando un approccio di realismo giuridico<sup>9</sup>, non si può fare a meno di rilevare la complessità della struttura amministrativa dell'ordinamento italiano, anche nel campo della pubblica sicurezza<sup>10</sup>. Da qui è nata l'esigenza di ripensare all'attività di coordinamento dell'azione delle diverse forze di polizia, allo scopo di evitare duplicazioni e diseconomie, salvaguardando, così, la specializzazione dei singoli Corpi<sup>11</sup>.

Si è tentato, dunque, di garantire una migliore e maggiormente efficiente organizzazione, anche alla luce della riforma del Titolo V della nostra legge fondamentale, che ha introdotto il concetto di ambiente nel testo costituzionale<sup>12</sup>. Dapprima tale obiettivo era stato delineato nella l. n. 36/2004, avente ad oggetto una riorganizzazione complessiva della Forestale, la quale risulta, in questo testo, qualificata come “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, nel controllo del territorio, con particolare riferimento alle aree rurali e montane”<sup>13</sup>. È, poi, specificatamente l'art. 4 della succitata normativa che prevede la possibilità di stipulare con le Regioni delle specifiche convenzioni per l'affidamento al C.F.S. di compiti e funzioni propri delle Regioni stesse, sulla base di un accordo quadro approvato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> Sull'importanza di prestare attenzione alle vicende concrete e fattuali del nostro ordinamento, vicende che devono, quindi, porsi al centro dello sguardo del giurista contemporaneo, si veda quanto autorevolmente espresso da P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2017, 14. Quando, infatti, egli tratta delle differenze esistenti tra le Costituzioni e le Carte ottocentesche e quelle del secondo dopoguerra si esprime in tal modo: “Il soggetto unitario dello stato di natura, soggetto a-storico e a-sociale, soggetto virtuale, viene sostituito da una entità umana dal carattere squisitamente relazionale; non una realtà insulare come l'individuo auto-referenziale disegnato nelle ‘carte’, bensì soggetto inserito in un contesto culturale, sociale, economico, e pertanto fornito di una vivace carnalità storica. Ed è pensato in stretto rapporto con l'altro, con gli altri, all'interno di strutture comunitarie che integrano e arricchiscono la sua individualità”.

<sup>10</sup> G. CORRADO, *Principi di diritto forestale, ambientale, montano*, cit., 116.

<sup>11</sup> “(...) la necessità è emersa dai lavori parlamentari che hanno portato alla L. n. 121/81, che hanno fatto emergere «la piena consapevolezza, da cui scaturisce lo stesso successo dell'idea di coordinamento, dell'essenzialità democratica di questo pluralismo delle Forze di polizia»”: in tal senso si orienta C. MOSCA, *Il coordinamento delle Forze di polizia teoria generale*, Padova, Cedam, 2005, 138.

<sup>12</sup> Il riferimento esplicito all'ambiente è stato introdotto dalla l. cost. n. 3/2001, in relazione al riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni (artt. 117, comma 2, lett. s) e 177, comma 3). Fino ad allora la protezione di questo bene era ancorata agli artt. 9 e 32 Cost. “Successivamente al 2001, la Corte costituzionale ha interpretato le nuove norme in continuità con la propria giurisprudenza, facendo leva sul carattere dell'ambiente come valore, tale da orientare trasversalmente l'attività legislativa dei diversi enti territoriali”: così testimonia, A. DI MARTINO, *Gli itinerari costituzionali del territorio: una prospettiva comparata*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, 16.

<sup>13</sup> G. CORRADO, *Principi di diritto forestale, ambientale, montano*, cit., 116.

<sup>14</sup> E. BROTTTO, *Le organizzazioni forestali nello Stato*, cit., 49. Ai fini, inoltre, di assicurare l'azione congiunta del Corpo e dei servizi tecnici forestali regionali è stato istituito un apposito Comitato di coordinamento con il compito di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. In particolare, i servizi tecnici forestali regionali sono apparati regionali, cui si accenna all'art. 3, 7° co. della l. n. 36/2004, laddove si afferma che “La Scuola del Corpo forestale dello Stato provvede alla formazione, all'addestramento, all'aggiornamento e alla specializzazione del personale del Corpo, nonché, a richiesta, di quello dipendente da altre pubbliche amministrazioni, ivi compreso quello dei servizi tecnici forestali regionali e di altri operatori dell'ambiente. Gli oneri relativi alla formazione da espletare nei confronti degli operatori dell'ambiente non appartenenti alla pubblica amministrazione sono a carico degli operatori medesimi”. Così, E. BROTTTO, *Le organizzazioni forestali nello Stato*, cit., 49-50, oltre che G. CORRADO, *Principi di diritto forestale, ambientale, montano*, cit., 117. In attuazione di tale disposizione, inoltre, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome ha adottato, in data 15 dicembre 2005, un provvedimento con cui è stato approvato uno schema di Accordo-quadro nazionale avente ad oggetto la regolamentazione dei rapporti tra Stato ed enti territoriali e volta ad individuare le modalità, i criteri generali ed i principi direttivi della collaborazione tra questi soggetti. È, poi, con il Decreto del Ministro dell'Interno del 28 aprile 2006 che sono state fissate le direttive per il riassetto dei comparti di specialità delle forze di polizia, con la finalità di creare delle strutture che, essendo dotate di particolari competenze tecniche, possano vedersi affidare specifiche funzioni. Ciò si traduce nell'attribuzione di un

Rileva, qui, precisare che tra le competenze legislative esclusive delle Regioni a statuto speciale rientra esplicitamente o implicitamente, anche la materia del “corpo forestale”<sup>15</sup>. Ogni realtà autonoma ha, dunque, istituito il proprio corpo<sup>16</sup>, definendone l’assetto istituzionale, organizzativo e funzionale e assegnandovi sia mansioni tecniche che di polizia<sup>17</sup>.

Un’importante innovazione è, successivamente, intervenuta con l’entrata in vigore del d.lgs. n. 177/2016<sup>18</sup>. In questo testo, all’art. 2, in tema di “Comparti di specialità delle Forze di polizia”, si affida all’Arma dei Carabinieri il compito di tutelare la “sicurezza in materia forestale, ambientale e agroalimentare”, arrivando, così, alla fusione del Corpo Forestale dello Stato principalmente con l’Arma<sup>19</sup>.

Nell’ambito di una più generale riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni si deve evidenziare come la Benemerita<sup>20</sup> sia stata ritenuta, tra tutte le Forze di polizia, la più idonea ad unirsi con il C.F.S., dal momento che essa ha già sviluppato, nel proprio ambito, specifiche competenze nei settori ambientale e agroalimentare ed essa risulta, altresì, strutturata in modo capillare sul territorio, vicina alle esigenze dei cittadini e presente anche nei Comuni di minori dimensioni<sup>21</sup>. Nell’ordinamento vigente, quindi, “l’organizzazione territoriale del Corpo forestale dello Stato, nonché le restanti componenti centrali e periferiche del medesimo Corpo confluiscono nelle strutture organizzative dell’Arma dei carabinieri per lo svolgimento dell’attività dirette alla tutela dell’ambiente, del territorio e delle acque, alla sicurezza e ai controlli nel settore agroalimentare”<sup>22</sup>.

Si è giunti, così, a delineare un ruolo specifico per i Carabinieri Forestali, distinto da quello c.d. ordinario, proprio al fine di evidenziare la professionalità specifica di cui questi soggetti sono dotati<sup>23</sup>. In questo senso, infatti, gli uomini e le donne che dapprima erano ricompresi nei ranghi

---

ambito di intervento rimesso alla competenza esclusiva o prevalente di una Forza di polizia, in modo che questa sola abbia la possibilità di creare strutture deputate all’esercizio di quella funzione. Così, E. BROTTTO, *Le organizzazioni forestali nello Stato*, cit., 53.

<sup>15</sup> E. BROTTTO, *Le organizzazioni forestali nello Stato*, cit., 58.

<sup>16</sup> L’istituzione di questi corpi forestali è avvenuta in Valle d’Aosta nel 1968, in Friuli Venezia Giulia nel 1969, in Sicilia nel 1972, nella Provincia autonoma di Bolzano nel 1973, in Sardegna nel 1985 e nella Provincia autonoma di Trento nel 1997.

<sup>17</sup> E. BROTTTO, *Le organizzazioni forestali nello Stato*, cit., 58.

<sup>18</sup> “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”.

<sup>19</sup> In termini di “assorbimento” si tratta in *Razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato. Atto del Governo n. 306*, Dossier-XVII Legislatura, giugno 2016, 4. Si afferma che la fusione sia avvenuta “principalmente” nell’Arma poiché, sebbene a quest’ultima siano state assegnate le funzioni del C.F.S., vi sono delle importanti eccezioni, previste all’art. 7 dello schema di decreto legislativo, con riferimento all’attribuzione di alcune funzioni ai Vigili del fuoco, alla Guardia di Finanza, alla Polizia di Stato e al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali. Così si sottolinea in *Razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato*, ivi, 27.

<sup>20</sup> “Termine che designa comunemente, per antonomasia, l’Arma dei Carabinieri. In merito all’origine di tale appellativo, sulla ipotesi della sua derivazione spontanea dalla riconoscenza popolare, prevale quella dell’aggettivazione usata per la prima volta nel 1864, riguardo ai Carabinieri, in sede parlamentare e poi diffusa nell’uso corrente”: così si testimonia su <http://www.carabinieri.it/arma/curiosita/non-tutti-sanno-che/b/benemerita>.

<sup>21</sup> *Razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato*, cit., 4.

<sup>22</sup> Così l’art. 8, 1° co., lett. e), d.lgs. n. 177/2016.

<sup>23</sup> “Il Comando unità forestali e agroalimentari dipende gerarchicamente dal Comandante Generale dell’Arma dei Carabinieri e funzionalmente dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali per le materie afferenti alla sicurezza e tutela agroalimentare e forestale. Del Comando, inoltre, si avvale il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio, del mare e del turismo limitatamente allo svolgimento delle specifiche funzioni espressamente riconducibili alle attribuzioni dello

della Forestale sono transitati nei Carabinieri, mantenendo, però, una distinta struttura gerarchica, funzionale ed operativa<sup>24</sup>.

Si badi, però, che tale complessivo riordino non ha interessato – e non interessa tutt’ora – i sei corpi forestali delle Regioni e delle Province autonome, che sono rimasti, quindi, intatti ed inalterati<sup>25</sup>.

## ***2. L’art. 9 della Costituzione repubblicana e la normativa europea ed internazionale: il paesaggio come valore dell’ordinamento italiano contemporaneo***

Come si è avuto modo di accennare, la tutela del paesaggio costituisce uno dei principi di maggiore rilievo dell’ordinamento costituzionale italiano. Esso risulta, infatti, enunciato all’art. 9, in particolare al secondo comma, della nostra legge fondamentale<sup>26</sup>.

La lettura di questa disposizione conduce, innanzitutto, a sottolineare la relazione tra lo “sviluppo della cultura” – definito nel 1° comma del succitato articolo – e la nozione di patrimonio storico ed artistico – di cui al 2° comma –<sup>27</sup>. Il tema è stato a lungo dibattuto e ha dato origine a due diverse interpretazioni, una restrittiva e una estensiva<sup>28</sup>. Con la prima, che può essere definita come “statica o storico-riduttiva”<sup>29</sup>, la nozione di paesaggio è stata identificata come quella di “bellezze naturali”, di cui alle leggi nn. 778/1922 e 1497/1939<sup>30</sup>. Con la seconda,

---

stesso Ministero”. Dal Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari dipendono: il Comando Carabinieri per la Tutela Forestale; il Comando Carabinieri per la Tutela della Biodiversità e dei Parchi; il Comando Carabinieri per la Tutela Ambientale; il Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare. <http://www.carabinieri.it/arma/oggi/organizzazione/organizzazione-per-la-tutela-forestale-ambientale-e-agroalimentare> .

Tale configurazione ha incontrato non poche resistenze. Innanzitutto, da parte di chi criticava questa “militarizzazione di ritorno” del C.F.S., con il conseguente venir meno delle organizzazioni sindacali che tutelavano i Forestali. In secondo luogo, si sosteneva che si sarebbe verificata una diluizione delle professionalità acquisite. Così, <http://unforced.it/notizie/71-la-corte-europea-boccia-l-italia-sulla-riforma-madia-ora-si-punta-alla-polizia-ambientale>, oltre che L. FRANCO, *Avvocatura dello Stato boccia il trasferimento dei forestali nei Carabinieri voluto da Renzi: ‘Viola Convenzione europea diritti dell’uomo’*, in *Il Fatto Quotidiano*, 30 dicembre 2020, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/12/30/avvocatura-dello-stato-boccia-il-trasferimento-dei-forestali-nellarma-dei-carabinieri-voluto-da-renzi-viola-diritto-associazione-sindacale/6050883/>. Al contrario, in questo lavoro si argomenta, come si vedrà in seguito, a proposito della bontà di tale fusione e dei numerosi benefici che ne sono derivati. Tra questi, basti segnalare l’implementazione di sinergie già esistenti tra C.F.S. e Arma dei Carabinieri, oltre che tra Arma e civili.

<sup>24</sup> Così, <http://www.carabinieri.it/arma/oggi/organizzazione/organizzazione-per-la-tutela-forestale-ambientale-e-agroalimentare> old/cufaa old/comando-carabinieri-per-la-tutela-forestale .

<sup>25</sup> *Razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato*, cit., 5.

<sup>26</sup> All’art. 9 Cost. si afferma: “La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”.

<sup>27</sup> F. Gargallo di Castel Lentini (a cura di), *Evoluzione storica e giuridica della tutela dei beni culturali dall’unità d’Italia al Codice Urbani. Cenni sulla tutela paesistica*, in *Diritto all’ambiente*, giugno 2006, 8.

<sup>28</sup> Si rinvia a M. IMMORDINO, voce *Paesaggio (tutela del)*, in *Digesto pubbl.*, X, 1999, 574; F. MERUSI, *Art. 9*, in G. Branca (cur.), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali* (art. 1-12), Bologna, Zanichelli, 1975. Per una ricostruzione storica del concetto, giuridico e non solo, di paesaggio, si rinvia a S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma-Bari, Laterza, 2010; S. SETTIS, *Paesaggio, Costituzione cemento*, Torino, Einaudi, 2010, 66 ss.

<sup>29</sup> Ci si riferisce all’impostazione di A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edil.*, 2, 1967, 69 ss.

<sup>30</sup> Così testimonia G. CERRINA FERONI, *Il paesaggio nel costituzionalismo contemporaneo. Profili comparati europei*, in *Federalismi*, aprile 2019, 3.

che può essere definita “dinamica” o “integrale”<sup>31</sup>, il concetto di “paesaggio” è stato legato al significato che esso assume nel linguaggio comune<sup>32</sup>, “da riferirsi indistintamente alla forma (o aspetto o immagine) dell’intero territorio nazionale, così come plasmata e risultante dall’interazione tra uomo e ambiente e composta anche dagli effetti dell’antropizzazione, cioè dalle dinamiche delle forze naturali e (...) delle forze dell’uomo”<sup>33</sup>.

Nel dibattito odierno – e nella presente trattazione – prevale la seconda impostazione, che assegna alla nozione contenuta nell’art. 9 Cost. un significato nuovo, di “forma dell’intero Paese”<sup>34</sup>. La tutela di tale bene di rilievo costituzionale comprende, quindi, non solo il dato naturale<sup>35</sup>, ma anche quello derivante dall’interazione uomo-natura<sup>36</sup>. Sotto entrambi questi profili emerge una dimensione culturale, che inserisce, dunque, a pieno titolo il paesaggio tra gli elementi garantiti dal disposto dell’art. 9 Cost.<sup>37</sup>.

L’importanza che tale principio assume nel nostro ordinamento è, altresì, testimoniato dal lungo ed annoso problema dell’individuazione dei confini di azione tra lo Stato e le Regioni: entrambi questi soggetti istituzionali, infatti, sono chiamati ad adempiere al disposto dell’art. 9, 2° co., Cost.<sup>38</sup>. Non è un caso che sia stata proprio la Consulta ad individuare nella tutela paesistica una concreta configurazione del principio – necessario – di leale collaborazione<sup>39</sup>.

È, poi, con il d.l. n. 657/1974 che si istituisce il Ministero per i beni culturali e l’ambiente, cui sono conferite le competenze in tema di tutela, valorizzazione e diffusione del patrimonio culturale del Paese<sup>40</sup>.

Centrale risulta, però, l’introduzione della c.d. legge Galasso<sup>41</sup>, la quale arriva a rivedere radicalmente la materia paesistica. Tale intervento si coniuga perfettamente con le innovative

<sup>31</sup> Questa è la lettura di A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell’assemblea costituente*, vol. II, Firenze, Vallecchi, 1969, 381 ss.

<sup>32</sup> G. CERRINA FERONI, *Il paesaggio nel costituzionalismo contemporaneo*, cit., 3.

<sup>33</sup> G. CERRINA FERONI, *Il paesaggio nel costituzionalismo contemporaneo*, cit., 3.

<sup>34</sup> Ci si riferisce alla nozione elaborata da Corte cost., sentt. nn. 367/2007 e 309/2011, oltre che Cons. Stato, Ad. Plen., n. 9/2001.

<sup>35</sup> Così, G. FALCON, *I principi costituzionali del paesaggio (e il riparto di competenze tra Stato e Regioni)*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, 84 ss.

<sup>36</sup> G. CERRINA FERONI, *Il paesaggio nel costituzionalismo contemporaneo*, cit., 4.

<sup>37</sup> In questo senso si può parlare di una dimensione culturale ed identitaria. Così argomenta G. SEVERINI, *La tutela costituzionale del paesaggio*, in S. Battini, L. Casini, G. Vesperini, C. Vitale (cur.), *Codice di edilizia e urbanistica*, Torino, Einaudi, 2013, 33.

<sup>38</sup> Ciò è chiarito magistralmente in Corte cost., sent. n. 94/1985.

<sup>39</sup> In tal senso si esprime Corte cost., sent. n. 359/1985. Già, quindi, prima della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 si era posto il problema della difficile distinzione di competenze tra Stato e Regioni. La Corte si è trovata, non a caso, a sottolineare che “i problemi concernenti il rapporto tra competenze statali e competenze regionali che una siffatta tutela paesistica pone (...) non sono ignorati dalla nuova normativa, la quale (...) accoglie in proposito soluzioni correttamente atteggiate, nella direttrice della primarietà del valore estetico-culturale e della esigenza di una piena e pronta realizzazione di esso, secondo un modello ispirato al principio di leale collaborazione”. Si fa riferimento, in questa sede, alle espressioni contenute in Corte cost., sent. n. 151/1986. Si deve, in ogni caso, tenere conto del fatto che, a seconda della particolarità delle situazioni, vi sia, di volta in volta, un equilibrio diverso da perseguire, allo scopo di bilanciare i diversi interessi in gioco. In particolare, si argomenta che “qualunque sia l’equilibrio che il legislatore, nel suo discrezionale apprezzamento, intende stabilire fra le competenze dello Stato e quelle delle Regioni, resta fermo per esso il vincolo costituzionale in base al quale deve essere fatto salvo (...) il principio di una equilibrata concorrenza e cooperazione tra le une e le altre competenze in relazione ai momenti fondamentali della disciplina stabilita a protezione del paesaggio” (così, Corte cost., sent. n. 302/1988).

<sup>40</sup> F. Gargallo di Castel Lentini (a cura di), *Evoluzione storica e giuridica della tutela dei beni culturali dall’unità d’Italia al Codice Urbani*, cit., 11.

<sup>41</sup> La l. n. 431/1985.

disposizioni contenute nella l. n. 241/1990, che, in materia di procedimenti amministrativi, individua la creazione della Conferenza dei Servizi, chiamata ad operare anche per l'organizzazione di procedimenti nei campi della tutela dell'ambiente e dei beni culturali<sup>42</sup>.

Con il d.lgs. n. 368/1998 viene istituito il Ministero per i beni e le attività culturali, che si sostituisce al precedente Ministero per i beni culturali e ambientali, dal momento che tale nomenclatura aveva creato non pochi problemi di coordinamento con il Ministero per l'ambiente, sorto nel 1986<sup>43</sup>.

Il legislatore è, poi, intervenuto con il d.lgs. n. 490/1999, un testo unico in materia di beni culturali ed ambientali, avente lo scopo di coordinare tutta la precedente legislazione nazionale e di recepire il contenuto delle Convenzioni internazionali e dei Regolamenti e delle Direttive dell'Unione europea sul punto<sup>44</sup>. Tra queste, basti ricordare la Convenzione europea del paesaggio del 2000<sup>45</sup>, che ha delineato nozioni come quelle di “sviluppo sostenibile” o di “uso consapevole del territorio”<sup>46</sup>.

Solo con il d.lgs. n. 42/2004 si apre, infine, una nuova fase nella tutela dell'ambiente e del paesaggio. Tale normativa – che prende il nome di Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>47</sup> – definisce, tra l'altro, il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia ambientale.

Tale aspetto, infatti, costituiva, all'indomani della riforma del Titolo V della Costituzione e dell'emanazione della richiamata disciplina legislativa, una problematica di non facile risoluzione<sup>48</sup>. Ciò influenza profondamente l'oggetto della presente trattazione: stabilire, infatti, se la tutela del paesaggio sia da assegnare allo Stato o agli enti territoriali costituisce la premessa

<sup>42</sup> F. Gargallo di Castel Lentini (a cura di), *Evoluzione storica e giuridica della tutela dei beni culturali dall'unità d'Italia al Codice Urbani*, cit., 11-12.

<sup>43</sup> F. Gargallo di Castel Lentini (a cura di), *Evoluzione storica e giuridica della tutela dei beni culturali dall'unità d'Italia al Codice Urbani*, cit., 13.

<sup>44</sup> F. Gargallo di Castel Lentini (a cura di), *Evoluzione storica e giuridica della tutela dei beni culturali dall'unità d'Italia al Codice Urbani*, cit., 13-14.

<sup>45</sup> Essa è stata ratificata in Italia con l. n. 14/2006. L'importanza che la tutela paesistica assume nel nostro ordinamento è testimoniata, infatti, non solo dall'art. 9 Cost., ma anche dalle diverse disposizioni – di rango legislativo e non solo – che attengono a tale materia introdotte dal legislatore. Sulla forte rilevanza della tutela di tale bene giuridico e sugli – importanti – influssi del diritto internazionale e comunitario si guardi alla trattazione di G. CERRINA FERONI, *Il paesaggio nel costituzionalismo contemporaneo*, cit., 18 ss.

<sup>46</sup> Tali principi saranno, poi, espressi nei medesimi termini all'art. 131, comma 6, del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Questo testo – similmente a quanto avviene in Italia – elabora una concezione al contempo unitaria e plurale di paesaggio. La Convenzione, infatti, “riguarda non solo i paesaggi «eccezionali», ma anche a quelli «della vita quotidiana» e quelli «degradati» (art. 2). La Convenzione mira inoltre a potenziare modelli di pianificazione socialmente partecipata”: questa la spiegazione di A. DI MARTINO, *Gli itinerari costituzionali del territorio*, cit., 17, che riprende G.F. Cartei (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, il Mulino, 2007.

<sup>47</sup> Il Codice risulta diviso in cinque parti ed è composto da 184 articoli, abrogando il precedente testo unico del 1999. Lo scopo è quello di ottenere “il pieno recupero del paesaggio nell'ambito del ‘patrimonio culturale’, del quale oggi costituisce parte integrante alla pari degli altri beni culturali del nostro Paese”, “il fondamentale riconoscimento del carattere rigorosamente unitario della tutela dell'intero nostro patrimonio storico-artistico e paesaggistico”, “l'enucleazione (...) di un apposito demanio culturale nell'ambito del più ampio patrimonio pubblico” e “l'autentica svolta che porterà la pianificazione in materia urbanistica ad avere d'ora in avanti un carattere rigorosamente subordinato rispetto alla pianificazione in materia paesaggistica”: così, F. Gargallo di Castel Lentini (a cura di), *Evoluzione storica e giuridica della tutela dei beni culturali dall'unità d'Italia al Codice Urbani*, cit., 14-16.

<sup>48</sup> F. Gargallo di Castel Lentini (a cura di), *Evoluzione storica e giuridica della tutela dei beni culturali dall'unità d'Italia al Codice Urbani*, cit., 16.

indefettibile e necessaria per definire se attribuire tale compito ad istituzioni quali il Corpo Forestale dello Stato e l'Arma dei Carabinieri o a corpi ed apparati regionali<sup>49</sup>.

### 3. *Le attribuzioni dell'Arma in tema di tutela del paesaggio*

Con il già citato d.lgs. n. 177/2016 è intervenuta la fusione del personale del Corpo Forestale dello Stato e delle relative funzioni con l'Arma dei Carabinieri<sup>50</sup>. Quest'ultima, in seguito a tale riordino, si è vista assegnare nuovamente<sup>51</sup>, *ex multis*, il compito della “tutela del paesaggio e dell'ecosistema”<sup>52</sup>.

Queste innovazioni hanno destato, però, in un primo momento, diverse perplessità, soprattutto in tema di riparto di competenze tra Stato e Regioni. Tali resistenze sono state, infine, superate dalla stessa Corte costituzionale, la quale ha sancito la legittimità di tale accorpamento, pronunciandosi con la sentenza 170 del 2019<sup>53</sup>.

Non è un caso, dunque, che sia stato lo stesso Comandante Generale Giovanni Nistri, nel corso dell'audizione parlamentare del 8 ottobre 2020, a definire come positivo il suo personale bilancio in seguito all'immissione degli *ex* forestali nell'Arma<sup>54</sup>. Per questo, il Comandante Generale non ha fatto segreto delle sue perplessità in merito ai progetti di legge per ricostituire il

<sup>49</sup> Per porre in essere tale verifica si renderà necessario guardare alla realtà e all'esperienza: tali elementi, infatti, non possono prescindere dal metodo d'indagine che il giurista contemporaneo deve adottare. In tal senso, si vedano i magistrali insegnamenti del Prof. Mario Bertolissi. La sua concezione del diritto guarda al *realismo* e all'*antiformalismo*. Da qui, l'importanza di queste dichiarazioni: “Vi è, al fondo, la convinzione che il diritto (...) costituisca espressione dei rapporti sociali di cui vuole essere la misura. Un diritto che, dunque, dovrebbe divenire uno specchio della realtà così come questa si affaccia spontaneamente tutti i giorni”. Ciò riporta U. VINCENTI, *A proposito di libertà giovani responsabilità*, in *Libertà Giovani responsabilità. Scritti in onore di Mario Bertolissi*, Napoli, Jovene, 2020, 26.

<sup>50</sup> Seppure con alcune eccezioni, come si è avuto modo di ricordare in precedenza.

<sup>51</sup> La tutela ambientale era già stata assegnata dal legislatore sia all'Arma dei Carabinieri sia al Corpo Forestale dalla l. n. 389/1986, che ha istituito il Ministero dell'Ambiente. In particolare, così si sanciva all'art. 8 co. 4 della citata normativa: “Per la vigilanza, la prevenzione e la repressione delle violazioni compiute in danno dell'ambiente, il Ministro dell'ambiente si avvale del nucleo operativo ecologico dell'Arma dei carabinieri, che viene posto alla dipendenza funzionale del Ministro dell'ambiente, nonché del Corpo forestale dello Stato, con particolare riguardo alla tutela del patrimonio naturalistico nazionale, degli appositi reparti della Guardia di finanza e delle forze di polizia, previa intesa con i Ministri competenti, e delle capitanerie di porto, previa intesa con il Ministro della marina mercantile”.

<sup>52</sup> Art. 7, 2° co., lett. u), d.lgs. n. 177/2016.

<sup>53</sup> Di questa pronuncia si tratterà più ampiamente in seguito.

<sup>54</sup> Il Comandante Generale ha sostenuto che alle 4574 stazioni operanti sul territorio si sono aggiunte, infatti, 784 stazioni della *ex* Forestale e 148 dei Parchi, ma la “linea territoriale” e la “linea forestale”, cioè l'organizzazione dei reparti rispettivamente dell'Arma e della *ex* Guardie dei Parchi, non sono di facile integrazione. Così, S. LIMITI, “Mancano 10mila carabinieri e quelli che ci sono hanno un'età media alta”: l'audizione in Parlamento del comandante generale Nistri, in *Il Fatto quotidiano*, 16 ottobre 2020.



Corpo della Forestale portati in Parlamento<sup>55</sup> ed ha, anzi, enfatizzato il successo di tale manovra di fusione<sup>56</sup>.

Da qui si evince, dunque, come, guardando la realtà dei fatti<sup>57</sup>, tali mutamenti non possano – ancora oggi – dirsi definitivi, soprattutto alla luce delle opposizioni formulate alla citata riforma.

### **3.1. Le resistenze al cambiamento: le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano**

Non è un caso, infatti, che “nei territori delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano restano ferme tutte le attribuzioni spettanti ai rispettivi Corpi forestali regionali e provinciali”<sup>58</sup>. Non stupisce, dunque, che la Conferenza Unificata, nell’esprimere un parere favorevole sul provvedimento in questione, abbia, altresì, auspicato la possibilità che il personale del Corpo Forestale dello Stato transiti non solo presso “altre Amministrazioni statali”, ma anche presso i corpi forestali delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, previa intesa con il singolo ente interessato<sup>59</sup>.

Restano, quindi, salve le competenze di questi enti territoriali, anche se il legislatore nazionale ha cercato di introdurre, in materia ambientale e paesistica, delle disposizioni comuni, volte a coordinare l’azione dello Stato e delle Regioni. Ci si riferisce, a tal proposito, al d.lgs. n. 34/2018, il “Testo unico in materia di foreste e filiere forestali”<sup>60</sup>, il quale, stante il riparto di competenze sancito dalla Costituzione e in attuazione del principio di leale collaborazione, “reca le norme

<sup>55</sup> In questa sede, il Comandante Generale accennava alle proposte di legge delle commissioni Affari costituzionali e Difesa presso le Camere. La prima è partita dagli onorevoli Silvia Benedetti (Gruppo Misto) e Luca De Carlo (Fratelli d’Italia), i quali chiedono la sostanziale ricostituzione del Corpo Forestale dello Stato. La seconda si riferisce a quanto sostenuto da Maurizio Cattoi (M5S), il quale ha proposto l’istituzione di un ufficio di Polizia forestale presso il Dipartimento di pubblica sicurezza del Ministero dell’interno, cui confluisca il personale dell’ex Corpo Forestale. Così testimonia S. LIMITI, “*Mancano 10mila carabinieri e quelli che ci sono hanno un’età media alta*”, cit. Sul tema si ritornerà in seguito nella presente trattazione.

<sup>56</sup> S. LIMITI, “*Mancano 10mila carabinieri e quelli che ci sono hanno un’età media alta*”, cit. Una simile opinione è stata espressa, recentemente, dal Comandante Generale Teo Luzi, anch’egli interpellato sul punto nel corso di un’audizione parlamentare: così su <https://webtv.camera.it/evento/17747>, 16 marzo 2021.

<sup>57</sup> Sul tema del realismo giuridico e della sua importanza si rinvia al pensiero di Mario Bertolissi, ad avviso del quale “Il diritto è altro dalla normetta e il metodo sistematico non può condurre che alla pietrificazione giuridica: il dato di realtà vs il sistema delle regole”. Bertolissi si riconosce, non a caso, nelle parole di Santi Romano: “Bisogna essere convinti e, in ogni caso, è necessario adoperarsi affinché il diritto e la costruzione di un popolo rappresentino sempre il genuino prodotto della sua vita e della sua intima natura”. Così, U. VINCENTI, *A proposito di libertà giovani responsabilità*, cit., 26.

<sup>58</sup> Art. 1, 7° co., della legge delega.

<sup>59</sup> *Razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato*, cit., 5. La sopracitata riforma si inserisce nel novero di interventi delineati dalla legge Madia (legge delega n. 124/2015), la quale non ha ignorato la presenza nel territorio di corpi forestali delle Regioni e Province autonome. Li annovera all’art. 8, 7° co., in cui si sancisce che “Nei territori delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano restano ferme tutte le attribuzioni spettanti ai rispettivi Corpi forestali regionali e provinciali, anche con riferimento alle funzioni di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria, secondo la disciplina vigente in materia e salve le diverse determinazioni organizzative, da assumere con norme di attuazione degli statuti speciali, che comunque garantiscano il coordinamento in sede nazionale delle funzioni di polizia di tutela dell’ambiente, del territorio e del mare, nonché la sicurezza e i controlli nel settore agroalimentare”. La legge delega è stata attuata con l’entrata in vigore del d.lgs. n. 177/2016, come si è già avuto modo di sottolineare.

<sup>60</sup> In questo testo normativo si richiama la l. n. 154/2016, “recante deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale, e, in particolare, il comma 2, lettera h)”, il d.lgs. n. 42/2004, il Codice dei beni culturali e del paesaggio, e il d.lgs. n. 152/2006, “recante norme in materia ambientale”.

fondamentali volte a garantire l'indirizzo unitario e il coordinamento nazionale in materia di foreste e di filiere forestali, nel rispetto degli impegni assunti a livello internazionale ed europeo”<sup>61</sup>.

Alla luce di tali prospettazioni, si può, quindi, comprendere come lo Stato abbia cercato di delineare una linea di programmazione comune, in modo da gestire in maniera più efficiente ed efficace l'operato dell'Arma dei Carabinieri e dei Corpi Forestali delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

Tale necessità risulta evidente se si guarda – in particolar modo – ai recenti provvedimenti della Regione Sardegna. Quest'ultima, già nel luglio 2016<sup>62</sup>, ha formulato una proposta di riforma della l. regionale n. 26/1985 riguardante l'istituzione del Corpo Forestale della Regione. Lo scopo era quello di intervenire per ottenere un riordino delle funzioni e delle competenze del Corpo Forestale e di Vigilanza Ambientale che, nel territorio sardo, ha svolto i medesimi compiti e le stesse attribuzioni del C.F.S.<sup>63</sup>. La finalità di questo progetto era quello di modernizzare l'organizzazione e la struttura del Corpo, cercando di uniformarla, altresì, a quelle delle altre Regioni a statuto speciale e delle altre Province autonome<sup>64</sup>.

In particolare, in seguito alle innovazioni apportate dal sopracitato d.lgs., la Sardegna ha ravvisato la necessità di intervenire anche sul C.F.V.A. della Regione. Tale esigenza è legata, da una parte, all'enunciazione del principio di sussidiarietà, in forza del quale sono chiamati ad operare i corpi forestali regionali e delle province autonome, intervenendo in quelle materie che il Corpo stesso ha dovuto svolgere su delega, “in virtù del fatto che il Corpo forestale dello Stato non era presente con propri presidi permanenti di controllo dei territori delle regioni e province autonome”<sup>65</sup>.

Non è un caso, dunque, che, in tale prospettiva, il Corpo Forestale della Regione Sardegna abbia stipulato con l'Arma dei Carabinieri, con deliberazione n. 19/25 del 23.05.2019, una convenzione avente ad oggetto i rapporti di collaborazione fra il Corpo Forestale e di Vigilanza

<sup>61</sup> Art. 1, 2° co., d.lgs. cit. Lo stesso sancisce, altresì, che “Lo Stato e le regioni, nell'ambito delle rispettive competenze, promuovono (...) la gestione forestale sostenibile (...)” (art. 1, 3° co., d.lgs. cit.) e che essi “promuovono in modo coordinato la tutela, la gestione e la valorizzazione attiva del patrimonio forestale (...) nel rispetto degli impegni assunti a livello internazionale ed europeo” (art. 1, 4° co., d.lgs. cit.). Per perseguire tali finalità è l'art. 2 del citato d.lgs. a sancire l'importanza di un'azione coordinata tra svariati soggetti pubblici. Tra questi, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo hanno il compito di adottare “gli atti di indirizzo” e assicurare “il coordinamento delle attività necessarie a garantire il perseguimento unitario e su tutto il territorio nazionale delle finalità di cui al comma 1”. Si stabilisce, altresì, che “Per l'ordinato perseguimento delle finalità di cui al comma 1, lo Stato e le regioni promuovono accordi, intese istituzionali e progetti di valenza interregionale e internazionale”.

<sup>62</sup> E poi nel settembre dello stesso anno, come testimonia Consiglio Regionale della Sardegna, XV legislatura, *Interpellanza n. 330/A*, 20 febbraio 2018, 1.

<sup>63</sup> Consiglio Regionale della Sardegna, XV legislatura, *Riforma della legge regionale n. 26/85 e istituzione del Corpo forestale della Regione Sardegna. Relazione dei proponenti*, 19 luglio 2016, 1.

<sup>64</sup> Consiglio Regionale della Sardegna, XV legislatura, *Riforma della legge regionale n. 26/85*, cit., 1.

<sup>65</sup> Consiglio Regionale della Sardegna, XV legislatura, *Interpellanza n. 330/A*, cit., 1. Tali compiti, ad avviso della giurisprudenza, sono assegnati ai corpi delle regioni autonome, che sono dotati di un’“effettiva fungibilità al Corpo Forestale dello Stato”, “stante le medesime funzioni svolte dai predetti corpi in via principale”.

Ambientale e l'Arma dei Carabinieri<sup>66</sup>. In questo testo si evidenzia la necessità di attuare “azioni di reciproco sostegno nei seguenti esclusivi ambiti di collaborazione, tenuto conto delle prioritarie rispettive esigenze di servizio, nonché delle disponibilità di risorse logistiche, umane, finanziarie e strumentali”<sup>67</sup>. Tale scelta è motivata dall'esigenza di tutelare l'ambiente e il paesaggio con “efficacia” e di promuovere “fondamentali sinergie” tra l'Arma e il Corpo, dando, così, concreta applicazione anche alle norme di diritto internazionale e comunitario in questi ambiti<sup>68</sup>.

#### ***4. L'ambiente come materia trasversale: le competenze dello Stato e delle Regioni a statuto ordinario***

Il dibattito inerente alla ripartizione delle competenze in materia ambientale e paesistica tra Stato e Regioni ha da sempre interessato il nostro ordinamento. Già con riferimento alla vecchia versione dell'art. 117 Cost. la giurisprudenza costituzionale si era interrogata sul punto, ma tale questione è riemersa – con ancora maggiore forza – in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001<sup>69</sup>. Essa risulta dirimente poiché, alla luce della recente unione del C.F.S. all'Arma dei Carabinieri, sarà necessario comprendere se e come possa conciliarsi l'azione della Benemerita con quella di apparati regionali. Avendo, infatti, assegnato ai Carabinieri il fondamentale compito di tutela del paesaggio – valore espresso all'art. 9 della nostra Carta costituzionale –, il legislatore ha compiuto una netta scelta di campo, favorendo l'attività di una forza di polizia, che rappresenta il potere coercitivo dello Stato sul territorio<sup>70</sup>.

<sup>66</sup> “Rapporti di collaborazione fra il Corpo forestale e di vigilanza ambientale e l'Arma dei Carabinieri - Comando Unità Forestali, Ambientali e Agroalimentari Carabinieri (C.U.F.A.). Modifica ed integrazione deliberazione n. 7/12 del 13 febbraio 2018 e approvazione schema di convenzione”: questo il nome completo.

<sup>67</sup> Così l'art. 1 della citata convenzione.

<sup>68</sup> Queste le finalità espresse nella D.G.R. n. 19/25 del 23.05.2019, oltre che nell'Allegato 1 alla Delibera, ossia la stessa “Convenzione di collaborazione tra il comando unità forestali, ambientali e agroalimentari carabinieri e il Corpo forestale e di vigilanza ambientale della Regione Sardegna”.

<sup>69</sup> “(...) la questione è divenuta ancor più rilevante a partire dalla revisione del Titolo V del 2001, quando la materia ‘ambiente’ si affaccia nel testo costituzionale e non più solo nelle fonti comunitarie e (talvolta, di conseguenza) nella legislazione ordinaria interna di settore. Prima della riforma, volta per volta spettava ai decisori competenti, secondo i rispettivi titoli, di assicurare un bilanciamento tra le posizioni in gioco, eventualmente mediante strumenti di leale cooperazione”: così, P. COLASANTE, *La ricerca di una nozione giuridica di ambiente e la complessa individuazione del legislatore competente*, in *Federalismi*, n.20/2020, 123 ss., laddove si richiama qui la ricostruzione di G. RECCHIA, *La tutela dell'ambiente in Italia: dai principi comunitari alle discipline nazionali di settore*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, 2001, 29 ss., oltre che G. VOSA, *La tutela dell'ambiente “bene materiale complesso unitario” fra Stato e autonomie territoriali: appunti per una riflessione*, in *Federalismi*, n. 19/2017, 3. Nel contributo citato si argomenta, inoltre, che, anche prima della riforma del Titolo V e dell'introduzione di una definizione a livello costituzionale della nozione giuridica di ambiente tale questione è stata analizzata dalla dottrina. In particolare, giova ricordare l'impostazione di M.S. GIANNINI, *«Ambiente»: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973, 15 ss., che ha asserito che il significato giuridico di ambiente è declinabile in tre sensi: “1) l'ambiente a cui fanno riferimento e la normativa e il movimento di idee relativi al paesaggio; 2) l'ambiente a cui fanno riferimento la normativa e il movimento di idee relativi alla difesa del suolo, dell'aria, dell'acqua; 3) l'ambiente a cui si fa riferimento nella normativa e negli dell'urbanistica”.

<sup>70</sup> Ai fini di tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica risulta centrale che i cittadini abbiano fiducia nelle Forze di polizia. Si nota come sia “progressivamente cresciuta la consapevolezza che la sicurezza di tutti dipenda da una pluralità di dimensioni, che incrociano aspetti diversi e ugualmente importanti dell'esistenza: la tutela della salute, dell'ambiente e del patrimonio culturale; il settore agroalimentare; la protezione civile; i luoghi di lavoro; i mezzi di comunicazione; l'informazione e le nuove tecnologie informatiche. Dell'ampiezza e dell'intreccio di queste dimensioni l'Arma ha fatto esperienza fin dai primi anni della sua lunga storia”. Non a caso, l’“immagine della ‘guardia’ che vigila e interviene ogni volta che una legge è violata si è ampliata

Sul punto si è espressa più volte la Corte costituzionale. Quest'ultima ha, in particolare, avuto modo di affermare che “La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali ed ambientali”<sup>71</sup>. Si chiarisce, altresì, in diverse pronunce<sup>72</sup>, che la normativa ambientale statale possa essere derogata da disposizioni di rango regionale solo *in melius*, costituendo, dunque, la normativa dello Stato un limite ed un vincolo all'autonomia degli enti territoriali.

Una decisione che risulta, ai fini della presente analisi, dirimente è la sentenza n. 272/2009. In questa sede il giudice delle leggi arriva a sostenere la sostanziale equivalenza tra i concetti di tutela e di conservazione del paesaggio, attribuendo tali compiti, sulla base del disposto dell'art. 117, 2° co., lett. s), Cost., “alla cura esclusiva dello Stato”<sup>73</sup>.

Con specifico riguardo alla tutela del paesaggio è opinione della Consulta che – in materia di pianificazione paesaggistica – sia rispettato il principio di necessaria interlocuzione tra Stato e Regioni<sup>74</sup>, i quali congiuntamente sono deputati alla difesa delle bellezze naturali del nostro Paese<sup>75</sup>.

In questo senso la reintroduzione della tipologia dei beni paesaggistici e la relativa ricognizione, operate dalle disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, rappresentano un'attuazione dell'art. 9 Cost.<sup>76</sup>. Il Codice assume, dunque, la connotazione di parametro interposto, poiché è lo “stesso art. 1 del codice, in particolare, nel dettare i principi della relativa disciplina” che “significativamente sancisce – al comma 2 – che ‘la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura’: implicando, per un verso, il riferimento a un ‘patrimonio’ intrinsecamente comune, non suscettibile di arbitrarie o improponibili frantumazioni ma, nello stesso tempo, naturalmente esposto alla molteplicità e al mutamento e (...) affidato, senza specificazioni, alle cure della ‘Repubblica’; e, per altro verso, una sorta di ideale contiguità, nei limiti consentiti, fra le distinte funzioni di ‘tutela’ e di ‘valorizzazione’ di questo ‘patrimonio’ medesimo, ciascuna identificata nel proprio ambito”<sup>77</sup>.

Particolarmente rilevante ai fini della presente trattazione risulta essere la sentenza n. 152 del 2019. In questa sede il Giudice delle leggi ha replicato alle contestazioni mosse dai T.A.R.<sup>78</sup> in merito alla legittimità costituzionale della fusione del Corpo con l'Arma dei Carabinieri. A tal proposito la Consulta è arrivata a sostenere che “(...) l'obiettivo del legislatore è quello di

---

nella direzione di una funzione di *prossimità* che richiede la capacità di cogliere i diversi bisogni dei cittadini e coltivare le competenze spesso complesse che sono richieste per soddisfarli”: così, AA.VV., *Etica del Carabiniere*, 2017, 18.

<sup>71</sup> In tal senso ha avuto modo di esprimersi Corte cost., sent. n. 367/2007.

<sup>72</sup> Tra queste si annoverano, *ex multis*, Corte cost., sentt. nn. 378/2007, 104/2008, 12/2009 e 272/2009.

<sup>73</sup> Così, Corte cost., sent. n. 272/2009, laddove si richiamano, altresì, Corte cost., sentt. nn. 226/2009 e 367/2007.

<sup>74</sup> Corte cost., sent. n. 182/2006.

<sup>75</sup> Corte cost., sent. n. 367/2007.

<sup>76</sup> Così Corte cost., sent. n. 66/2012.

<sup>77</sup> Così Corte cost., sent. n. 194/2013.

<sup>78</sup> Più specificatamente, dei T.A.R. Abruzzo, Molise e Veneto.

assicurare razionalizzazione e omogeneizzazione delle funzioni di polizia e sicurezza (...) sul presupposto che siano esse a dare la misura della professionalità nell'attività di chi le esercita. (...) In definitiva, la struttura complessiva del riordino (...) realizza un bilanciamento non implausibile tra l'esigenza di rendere più efficiente la tutela ambientale, quella di salvaguardare le posizioni lavorative del personale proveniente dal disciolto Corpo forestale e quella di migliorare l'utilizzazione delle risorse economiche disponibili. Bilanciamento che (...) dovrà trovare coerente attuazione, garantendo l'ottimale prestazione dei servizi inerenti alla tutela ambientale e l'impiego, nel nuovo ambito operativo, del personale proveniente dal precedente assetto amministrativo. (...) In conclusione, la riforma (...) appare caratterizzata da una coerenza interna e da non implausibili soluzioni di bilanciamento dei valori in gioco<sup>79</sup>. Da queste parole si può ben comprendere l'importanza che le finalità della riforma rivestono per l'ordinamento italiano contemporaneo<sup>80</sup>.

### 5. *Proposte legislative: un ritorno al passato?*

Tracciate le linee essenziali dell'attuale disciplina in tema di tutela del paesaggio conviene interrogarsi sull'importanza di assegnare tale compito all'Arma dei Carabinieri.

Se, infatti, da una parte vi sono state esigenze di riorganizzazione e di snellimento delle procedure e dei meccanismi di tutela del territorio nazionale<sup>81</sup>, dall'altra non si possono non considerare le critiche che sono state rivolte a tale nuova impostazione da più parti nel nostro ordinamento.

Solo, infatti, tramite uno sguardo attento alla realtà si può arrivare a comprendere quali siano le presenti problematiche che agitano il sistema giuridico italiano<sup>82</sup>.

Non è un caso che già nel 2019, a pochi anni dall'approvazione della riforma *ante* delineata, sia stato presentato al Senato un DDL inerente alla "Ricostituzione del Corpo forestale dello Stato"<sup>83</sup>, in cui, invocando esigenze di efficienza e di buon andamento della pubblica

<sup>79</sup> Così i punti 6.2.4 e 7 del *Considerato in diritto* della sentenza.

<sup>80</sup> Non a caso, anche alla luce di un'analisi comparata, attenta alle influenze degli altri ordinamenti e della normativa europea ed internazionale, "il bene paesaggio è sia forma sensibile dell'ambiente, sia forma del Paese, purché dotato di uno speciale valore identitario": così, G. CERRINA FERONI, *Il paesaggio nel costituzionalismo contemporaneo*, cit., 24.

<sup>81</sup> Queste le esigenze fondamentali alla base dell'intervenuta riforma.

<sup>82</sup> Sull'importanza del realismo giuridico si vedano le riflessioni non solo di Mario Bertolissi, già citato in precedenza, ma anche di P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, cit., 69. In questa sede, l'autore si richiama ai "fatti", che devono essere al centro dell'esperienza conoscitiva del giurista contemporaneo, laddove si afferma che "il mondo dei fatti è (...) il terreno tipico della storia". Tali considerazioni sono, altresì, richiamate da G. TIEGHI, *Educare, non solo decidere. Nuovi scenari dalle recenti opere dei giudici costituzionali Grossi e Sotomayor*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, 177-178.

<sup>83</sup> Si tratta del DDL n. 1270, comunicato alla Presidenza il 9 maggio 2019. Per giustificare tale proposta è stata invocata una "poco lungimirante frammentazione" del Corpo e una "militarizzazione coatta" dei forestali. Si argomenta, inoltre, che in altre parti del mondo la tutela del paesaggio e dell'ecosistema risulta affidata a poliziotti civili. Si sostiene, poi, che tale nuovo assetto abbia reso maggiormente difficoltoso coordinare le diverse funzioni assegnate ora allo Stato ora alle Regioni. Essendo, infatti, a queste ultime attribuita la materia di "agricoltura e foreste", sarebbe risultato opportuno – così si sostiene – che la riorganizzazione del C.F.S. fosse realizzata mediante un'intesa in Conferenza unificata. Si tratta del Disegno di legge d'iniziativa del senatore De Bonis, Comunicato alla Presidenza il 9 maggio 2019, *Ricostituzione del Corpo forestale dello Stato*, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, 2.

amministrazione<sup>84</sup>, si argomenta che le innovazioni intervenute non avrebbero apportato i risultati sperati<sup>85</sup>. Si evidenzia, infine, come in molti Paesi europei sia stata preferito mantenere il “pluralismo dei corpi” che “tendenzialmente risponde ad un principio d’ispirazione democratica (la dispersione del potere coattivo)”<sup>86</sup> e che risulta, altresì, legato “alla salvaguardia di tradizioni organizzative e di criteri di specializzazione funzionale e territoriale”<sup>87</sup>.

Alla luce di tali prospettazioni, non stupisce che siano state avanzate altre tre proposte in merito al Corpo Forestale dello Stato e ad una sua – possibile – nuova collocazione nell’ordinamento italiano.

Basti accennare, in questa sede, al contenuto della pdl C. 1057<sup>88</sup>, che prevede la ricostituzione del Corpo Forestale dello Stato, o della pdl C. 1610<sup>89</sup>, che chiede di fornire una delega al Governo per istituire un corpo specialistico di polizia ambientale a ordinamento civile, o, infine, alla pdl C. 1670<sup>90</sup>, che domanda l’istituzione, presso il Ministero dell’Interno, dell’Ufficio centrale per la Polizia forestale, ambientale e agroalimentare, ad ordinamento civile<sup>91</sup>. L’esigenza, quindi, è quella di una nuova centralizzazione, resa possibile, questa volta, tramite l’attribuzione, ad uno specifico e precipuo corpo, del compito di tutelare il paesaggio<sup>92</sup>.

Nonostante tali resistenze si è, però, argomentato che l’aver assegnato, ancora una volta, all’Arma dei Carabinieri la funzione ambientale risponde non solo ad un’esigenza – chiaramente manifestata dalla normativa richiamata – di razionalizzare la spesa pubblica, ma anche e

<sup>84</sup> Di cui all’art. 97 Cost.

<sup>85</sup> Non si sarebbero, quindi, ottenute una migliore organizzazione delle funzioni di tutela e salvaguardia delle bellezze naturali e paesistiche italiane e una diminuzione della spesa pubblica: così in Analisi di impatto della regolamentazione (A.I.R.) (all. alla direttiva P.C.M. 16 gennaio 2013 – G.U. 12 aprile 2013, n. 86), 1 ss. Le criticità evidenziate a tal proposito attengono, al contrario, alla “sovrapposizione di compiti tra le diverse forze in specifici ambiti settoriali o comparti di specialità e nella organizzazione di servizi e nuclei specialistici”, all’“assenza di economie di scala nella gestione dei servizi strumentali e degli acquisti” e all’“assenza di un numero unico di emergenza, essendo presenti sul territorio nazionale diversi numeri di emergenza legali alle singole forze”<sup>85</sup>. Da qui deriverebbero svariati problemi di cooperazione e collaborazione tra le diverse forze coinvolte e difficoltà nella distribuzione territoriale delle risorse, essendo mancata una “ottimizzazione della spesa”: *ivi*, 2-4.

<sup>86</sup> 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 dello stato della sicurezza in Italia, pubblicato a gennaio 2008 su IRPA.

<sup>87</sup> M. SAVINO, *L’assetto delle forze di polizia in Italia*, cit.

<sup>88</sup> Proposta dell’On. Benedetti. Tale proposta è attualmente analizzata presso la Camera dei Deputati in sede referente, all’attenzione delle Commissioni Comm. I Affari Costituzionali e Comm. IV Difesa, come si testimonia su <https://www.camera.it/leg18/126?tab=4&leg=18&idDocumento=1057&sede=&tipo=>. “Sostenere in tutte le sedi competenti la ricostituzione del Corpo di polizia forestale e ambientale dello Stato a ordinamento civile”, è quanto chiedeva la mozione presentata da Fratelli d’Italia in Consiglio regionale, primo firmatario il capogruppo Francesco Torselli, che l’Aula di palazzo del Pegaso ha respinto, registrando 18 voti contrari e 14 favorevoli. Nell’atto di indirizzo si ricordano le proposte di legge attualmente all’esame delle commissioni Affari istituzionali e Difesa della Camera dei deputati e si rileva la specifica competenza del Corpo di polizia ambientale per “monitoraggio e difesa del sistema di biodiversità, miglioramento della qualità della vita dei cittadini toscani e valorizzazione del comparto turistico”. Così testimonia, in merito alla Regione Toscana, REDAZIONE, Ricostituzione Corpo polizia forestale, respinta mozione in Consiglio regionale, 7 luglio 2021, su <https://www.gonews.it/2021/07/07/ricostituzione-corpo-polizia-forestale-respinta-mozione-consiglio-regionale-toscana/>.

<sup>89</sup> Proposta dell’On. De Carlo.

<sup>90</sup> Proposta dell’On. Cattoi.

<sup>91</sup> Camera dei Deputati, XVIII legislatura, Ricostituzione del Corpo forestale dello Stato. A.C.C. 1057, 1610 e 1670, n. 331, 23 giugno 2020, 15. Quest’ultimo progetto risulta di particolare rilevanza, poiché esprime a chiare lettere come finalità quella di stabilire “univocamente la piena centralità della sicurezza forestale, ambientale e agroalimentare nella sfera articolata degli interessi della sicurezza pubblica e nel più ampio quadro della sicurezza nazionale”.

<sup>92</sup> *Ibidem*.

soprattutto di garantire un migliore servizio alla collettività<sup>93</sup>. Si pensi al fatto che già nel 1986 erano stati istituiti dei corpi specializzati – i Nuclei Operativi Ecologici – presso l’Arma dei Carabinieri, dotati di specifiche competenze tecniche in tema di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema<sup>94</sup>, così permettendo di garantire una tutela rafforzata nella materia paesistica<sup>95</sup>.

Soprattutto, però, risulta dirimente il fatto che l’Arma dei Carabinieri sia da sempre la Forza di polizia più presente sul territorio. Essendo, dunque, istituita presso Comuni anche di modeste dimensioni essa costituisce un valido strumento per capire ed interpretare le istanze dei cittadini<sup>96</sup>. In questa prospettiva, quindi, è fondamentale rammentare il ruolo – centrale – che l’Arma oggi

---

<sup>93</sup> L’obiettivo dichiarato della riforma, come si è già avuto modo di sottolineare, consiste nella razionalizzazione della spesa pubblica. Si deve, poi, ricordare che “i principi costituzionali (come l’art. 9), per potersi tradurre in concreta azione politica, giuridica e amministrativa, richiedono il riferimento a un sistema di valori che collochi ambiente, paesaggio e patrimonio entro una cornice garantita, quella delle comunità umane, dei loro diritti e delle loro organizzazioni sociali e politiche”. Non a caso la stessa Corte costituzionale, ragionando sulla convergenza tra tutela del paesaggio, di cui all’art. 9, e del diritto alla salute, di cui all’art. 32, “ha stabilito che anche la tutela dell’ambiente è un «valore costituzionale primario e assoluto» in quanto espressione di un interesse diffuso dei cittadini, che esige un identico livello di tutela in tutta Italia, come mostra nell’art. 9 il cruciale termine *Nazione*. La creazione in via interpretativa di questa avanzatissima nozione costituzionale di ‘ambiente’ è la prova provata (...) di quanto la Costituzione sia lungimirante; e che essa, dunque, non va cambiata, ma interpretata e soprattutto applicata”. Così, S. SETTIS, *Articolo 9 della Costituzione. Cittadini attivi per il paesaggio e l’ambiente*, in *Intervento del Prof. Salvatore Settis per la lezione inaugurale del progetto e concorso nazionale*, Camera dei Deputati, 2015, 8-9.

<sup>94</sup> “Il Nucleo Operativo Ecologico dei Carabinieri (N.O.E.), costituito il 1° dicembre 1986 con decreto dei Ministri dell’Ambiente e della Difesa, è posto alla ‘dipendenza funzionale’ del Ministro dell’Ambiente ‘per la vigilanza, la prevenzione e la repressione delle violazioni compiute in danno dell’ambiente’. È costituito da personale particolarmente addestrato, che ha frequentato, tra l’altro, un corso di ‘Legislazione e cultura dell’ambiente’. (...) Il reparto ha giurisdizione su tutto il territorio nazionale ed ha conseguito, già nei primi anni di attività, risultati che stanno a dimostrare credibilità, reattività operativa e concretezza. (...)”: in questo senso, <http://www.carabinieri.it/arma/curiosita/non-tutti-sanno-che/n/nucleo-operativo-ecologico-dei-carabinieri>.

<sup>95</sup> “L’Italia è stata la prima nazione in Europa che ha istituito una forza scelta ed orientata, in via prioritaria, all’applicazione della normativa ambientale. (...) Con la Legge 23 marzo 2001, n° 93, il N.O.E. ha assunto la nuova denominazione di Comando Carabinieri per la Tutela dell’Ambiente e la struttura organizzativa del Reparto è stata potenziata e calibrata su base interprovinciale, in modo da garantire una presenza qualificata su tutto il territorio nazionale”. Così, <http://www.carabinieri.it/cittadino/tutela/ambiente/cenni-storici>. “Il Reparto, composto da personale specializzato in legislazione e cultura dell’ambiente, assolve funzioni di polizia giudiziaria in materia ambientale, con esclusione degli accertamenti di natura tecnico-scientifica, per i quali si avvale degli organismi pubblici a ciò preposti, in particolare del sistema agenziale (APAT e ARPA), del Servizio Sanitario Nazionale, oltre che del Raggruppamento Carabinieri Investigazioni Scientifiche (Ra.C.I.S.)”. In tal senso, <http://www.carabinieri.it/cittadino/tutela/ambiente/compiti>.

<sup>96</sup> “Il Carabiniere è al servizio delle persone a partire da un’etica di centralità della persona”: da qui deriva una particolare responsabilità ai fini di tutelare la sicurezza dello Stato e dei suoi cittadini. “La pratica costante della vicinanza, la presenza delle Stazioni in ogni angolo del Paese e la *partecipazione* ai bisogni dei cittadini sono il banco di prova della consapevolezza del ruolo e dell’esercizio della responsabilità”: in tal senso, AA.VV., *Etica del Carabiniere*, cit., 5-6.

svolge per la tutela del paesaggio<sup>97</sup>, testimoniato dalla stipulazione di diverse convenzioni<sup>98</sup> e dalla nomina del Generale dell'Arma Sergio Costa<sup>99</sup> a Ministro dell'ambiente<sup>100</sup>.

In merito all'importanza dell'attività della Benemerita in questo settore si devono necessariamente ricordare le recenti dichiarazioni rese dal Comandante Generale dell'Arma Teo Luzi, che ha affermato: “Guardo ai ragazzi come Greta perché dobbiamo imparare da loro: testimoniano l'importanza di contrastare il cambiamento climatico e di riscattare la Terra dall'inquinamento”<sup>101</sup>. Da qui deriva la centralità del legame tra il concetto di garanzia delle bellezze paesaggistiche e i giovani: l'ambiente si configura, nel nostro sistema giuridico e non

<sup>97</sup> Sulla consapevolezza del proprio ruolo nel nostro ordinamento si è espresso il Presidente emerito della Repubblica Giorgio Napolitano, che, nel 2014, ha affermato, in occasione del bicentenario dell'Arma, che la stessa “ha acquisito via via la forza di un simbolo che è ormai parte integrante e nutrimento continuo della nostra identità e coscienza nazionale”, valendo quale “sostegno prezioso”, anche per l'impegno dell'Arma a livello internazionale, per coloro che sono chiamati “a valorizzare nelle sue tante luci l'immagine dell'Italia contro ricorrenti pregiudizi e luoghi comuni”: così, AA.VV., *Etica del Carabiniere*, cit., 5. Si ricordi, dunque, l'importanza che la tutela del paesaggio assume per l'Arma, tutela riconnessa alla garanzia dell'ambiente. La confluenza del C.F.S. nei Carabinieri, in particolare, è stata salutata con favore, anche e soprattutto perché vincolata alla garanzia “degli attuali livelli di presidio dell'ambiente, del territorio e del mare e della sicurezza agroalimentare” e alla salvaguardia “delle professionalità esistenti, delle specialità e dell'unitarietà delle funzioni da attribuire”. Si è creata, dunque, un'opportunità di “potenziamento delle attività di polizia in questo settore e di rafforzamento della consapevolezza di una responsabilità fondamentale nei confronti di queste ricchezze che abbiamo ricevuto in eredità”. In tal senso, AA.VV., *Etica del Carabiniere*, cit., 46.

<sup>98</sup> Ciò è ben testimoniato anche dalle parole dedicate da Giulia Maria Crespi, Presidente onorario del Fondo Ambiente Italiano, all'Arma, definita nella sua veste di garante non solo della sicurezza dei cittadini, ma anche e soprattutto del territorio dello Stato. La stessa ha affermato, dunque, la necessità di “un progetto culturale per definire l'identità di un territorio”, progetto che risulta, oggi, possibile grazie allo stretto legame – di collaborazione e cooperazione – che sussiste tra F.A.I. e Arma. Quest'ultima, infatti, continua ad operare tramite le diverse articolazioni del Comando Unità Forestali, Ambientali e Agroalimentari Carabinieri, le cui funzioni risultano implementate, anche a seguito della stipulazione del “Protocollo d'intesa tra l'Arma dei Carabinieri e il Fondo Ambiente Italiano”, avvenuta in data 6 maggio 2019, avente ad oggetto un'attività di collaborazione per la “promozione di iniziative per la salvaguardia del territorio e la difesa dei beni comuni”, lo “sviluppo di forme di cooperazione, nell'ambito di attività di ricerca, analisi, formazione e informazione sui temi della tutela forestale, ambientale, agroalimentare e del patrimonio d'arte, natura e paesaggio del Paese” e l'“organizzazione di azioni comuni per l'educazione e la sensibilizzazione dei giovani al valore fondamentale dei beni culturali e paesaggistici”. Similmente appare centrale la recente firma di un “Protocollo d'intesa tra l'Arma dei Carabinieri e l'Associazione Italia Nostra”, avente ad oggetto la collaborazione tra questi soggetti nella “promozione di iniziative di sensibilizzazione in tema di tutela del territorio”, oltre che nella definizione di strategie comuni per salvaguardare il paesaggio e dare il via a segnalazioni “di situazioni che necessitano di intervento e approfondimento”.

<sup>99</sup> Dapprima Dirigente Superiore del C.F.S. è, poi, transitato nell'Arma, assumendo il grado di Generale di brigata. È stato nominato Ministro nel 2018.

<sup>100</sup> Egli, non a caso, ha sostenuto la promozione di “un Nuovo Patto a tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale e paesaggistico del Paese, attraverso un rafforzamento della *governance* delle aree e delle azioni di difesa del Mediterraneo”, al fine di “imprimere nuovo slancio alla tutela e salvaguardia delle nostre risorse naturali e promuovere una conoscenza più profonda del patrimonio ambientale, del paesaggio e delle tradizioni storico-culturali e sociali che le aree protette del nostro meraviglioso Paese offrono, sia in ambito terrestre che marino”. Così, S. COSTA, *Ambiente, le linee programmatiche*, <https://www.minambiente.it/comunicati/ambiente-le-linee-programmatiche-del-ministro-sergio-costa>.

<sup>101</sup> Redazione ANSA, *Luzi, impariamo da Greta, Carabinieri hanno una missione verde*, 29 marzo 2021. Sull'importanza dell'educazione delle nuove generazioni e del loro apporto si è espressa, altresì, la Presidente onoraria del FAI, affermando che un tema su cui l'Arma potrebbe essere chiamata ad innovarsi e a lavorare ulteriormente consiste nel far comprendere ai giovani i valori legati alla natura e al paesaggio, affinché, crescendo, essi diventino cittadini responsabili. Così si testimonia in <https://www.carabinieri.it/editoria/natura/la-rivista/home/tematiche/ambiente/patrimonio-e-paesaggio>, cit., oltre che in AA.VV., *Etica del Carabiniere*, cit., 46, laddove si richiama il legame tra Arma, tutela del paesaggio e valori da trasmettere alle nuove generazioni. Tra i compiti dell'Arma, ha ricordato la sua incessante attività di vigilanza e di prevenzione nella tutela del territorio e del paesaggio, funzioni che risultano, nell'ordinamento italiano contemporaneo, assolutamente pregnanti. “La cura” di questi beni giuridici “è una missione che va oltre la repressione ed è centrale”, dal momento che si può “individuare il colpevole di un reato ambientale, ma il danno prodotto devasta quel patrimonio per generazioni”.



solo, come uno dei più importanti lasciti da assegnare alle nuove generazioni<sup>102</sup>. Per tale ragione risulta fondamentale, ad avviso del Comandante Generale Luzi, il ruolo svolto dall'educazione e dalla comunicazione ambientale<sup>103</sup>, veicoli di primaria importanza per la crescita culturale dei cittadini del futuro.

Alla luce di tali prospettazioni si delinea, con ancora maggiore chiarezza, l'impegno – profondo, continuo e costante – che l'Arma dei Carabinieri si è assunto in tema di vigilanza sul paesaggio<sup>104</sup>, incarico non semplice, considerata la rilevanza del bene tutelato dalla nostra legge fondamentale<sup>105</sup> e dalla normativa internazionale e comunitaria<sup>106</sup>.

In tale prospettiva appare, quindi, ancora più pregnante la realizzazione di una fusione del C.F.S. all'Arma non solo giuridica, ma anche e soprattutto fattuale, in modo da implementare l'attività e l'operatività dei Carabinieri Forestali nella Benemerita<sup>107</sup>.

<sup>102</sup> Sull'importanza del valore dell'ambiente e del paesaggio per le generazioni future si rinvia alle considerazioni espresse da S. SETTIS, *Articolo 9 della Costituzione. Cittadini attivi per il paesaggio e l'ambiente*, cit., 10.

<sup>103</sup> Non a caso, ha affermato: “Abbiamo lanciato, con il ministero dell'Ambiente, il progetto 'Un albero per il futuro'. I carabinieri della biodiversità saranno nelle scuole, quando la ripresa delle attività lo consentirà, mettendo a dimora insieme ai ragazzi oltre 50.000 alberi”. Così, Redazione ANSA, *Luzi, impariamo da Greta, Carabinieri hanno una missione verde*, cit.

<sup>104</sup> In linea generale risulta centrale l'impegno che l'Arma dei Carabinieri ha sempre mostrato nell'attuazione e nella tutela dei valori di rango costituzionale, di cui si sono fatti – e si fanno – portatori: “I principi dell'etica del Carabiniere sono innanzitutto quelli della Costituzione, radicati nel terreno dei diritti inviolabili e dei doveri inderogabili di ogni essere umano. È sempre alla coscienza che spetterà di applicare principi e regole nella concretezza delle diverse situazioni”. Così, AA.VV., *Etica del Carabiniere*, cit., 3. In particolare, essa ha contribuito e contribuisce in maniera fattiva al contrasto del degrado ambientale e paesaggistico in una rinnovata e rinforzata organizzazione che, anche attraverso i nuovi Reparti della specialità Forestale, assicura direttamente il benessere collettivo, come si è già avuto modo di evidenziare ed argomentare in precedenza.

<sup>105</sup> Non a caso, fin dall'entrata in vigore della Carta costituzionale l'art. 9 è stato connesso agli artt. 32, 2, 41, comma 2, 42, comma 2 e 3, comma 2 della Costituzione: A. DI MARTINO, *Gli itinerari costituzionali del territorio*, cit., 16. Il paesaggio ha, non a caso, un “significato dinamico, che risponde alle esigenze di una società industriale complessa, imponendo allo stato compiti di regolazione e l'attivazione di procedimenti per il coinvolgimento della comunità stanziata sul territorio. Nella medesima prospettiva, l'ambiente è considerato un bene al quale fa capo una pluralità di interessi, di natura non solo estetica, ecologica e sanitaria, ma anche culturale e partecipativa”: *ivi*, 16. Si parla, non a caso, oggi, della necessità non tanto di “aggiornare” l'art. 9 Cost., ma di portarlo a concreta attuazione, “ri-attribuendogli quotidianamente senso e valore” per “garantirne l'ordinato godimento, in un'ottica di bilanciamento dei diversi interessi meritevoli di tutela”: così, AA.VV., O. Roselli (a cura di), *Le arti e la dimensione giuridica*, Bologna, il Mulino, 2020. Da qui risulta, altresì, centrale accennare alle proposte di modifica dell'art. 9 Cost. alla luce del DDL n. 1203, *Modifica dell'articolo 9 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, protezione della biodiversità e degli animali, promozione dello sviluppo sostenibile, anche nell'interesse delle future generazioni*, comunicato alla Presidenza il 2 aprile 2019, che porterebbe all'aggiunta di tali parole al predetto disposto: “La Repubblica tutela l'ambiente e l'ecosistema, protegge la biodiversità e gli animali, promuove lo sviluppo sostenibile, anche nell'interesse delle future generazioni”. L'impegno dell'Arma dei Carabinieri nella tutela ambientale è, oggi, testimoniata anche dal Protocollo d'intesa siglato lo scorso 28 maggio tra il Comandante Generale Teo Luzi e il Presidente dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), il Prefetto Stefano Laporta. “L'intesa (...) impegnerà le due Istituzioni (...) a condividere banche dati e reciproche expertise, a realizzare attività di studio, ricerca e analisi relativi alla tutela forestale, ambientale e agroalimentare, a mettere in atto programmi di monitoraggio capaci di rilevare gli effetti dei cambiamenti climatici sugli ecosistemi. Perché il benessere delle comunità dipende da quello dell'ambiente in cui vivono”: così si testimonia nella rivista *Il Carabiniere*, Roma, luglio 2021, 63.

<sup>106</sup> “Il carattere transnazionale delle problematiche ambientali comporta che le norme costituzionali vadano lette in stretta interdipendenza con i livelli testuali, sviluppatasi in questa materia nel diritto internazionale e nel diritto europeo, dove si è consolidato un diritto dell'ambiente ‘per principi’”: così, A. DI MARTINO, *Gli itinerari costituzionali del territorio*, cit., 16. Qui si richiamano i contributi di S. GRASSI, *Tutela dell'ambiente (dir. amm.)*, in *Enc. Dir., Annali*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2007, 1122-1126; A. Fodelca, L. Pineschi (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, Giappichelli, 2009. Per il diritto europeo si rinvia agli artt. 3, comma 3 TUE; 11 TFUE, 191 ss. TFUE.

<sup>107</sup> Anche se sono state registrate delle resistenze da una parte dei Forestali in seguito alla fusione (tra queste basti accennare alle proteste delle associazioni sindacali, come testimoniato da Atto di Sindacato Ispettivo n. 3-03868, su <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/showText?tipodoc=Sindisp&leg=17&id=1035576>), il bilancio delle attività svolte può, comunque, definirsi positivo. A tal proposito basti accennare, in questa sede, al “lavoro intenso e corale, svolto dallo Stato Maggiore del Comando Generale dell'Arma con instancabile determinazione, in piena sintonia con l'Ispettorato Generale

**ABSTRACT:**

Il Corpo Forestale dello Stato – cui era assegnata la funzione di tutela del paesaggio – è stato, dal 2017, fuso con l’Arma dei Carabinieri. Tale scelta si motiva con il forte radicamento dei Carabinieri sul territorio e con la loro specializzazione nella tutela ambientale, assunta nel corso degli ultimi anni. In particolare, vista l’importanza che il valore espresso nell’art. 9 della Costituzione ha acquisito nell’ordinamento italiano contemporaneo, si analizzeranno, nella presente trattazione, due aspetti. Dapprima, ci si soffermerà sulle nuove modalità con cui i Carabinieri sono chiamati a vigilare sull’ambiente e le bellezze naturali del nostro Paese. In questa sede sarà opportuno delineare come sia avvenuto, sotto questo profilo, il riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni a statuto ordinario, tenendo conto delle eccezioni rappresentate dalle Regioni a statuto speciale. In secondo luogo, si chiarirà perché, nel nostro ordinamento, risulti fondamentale assegnare all’Arma il compito di tutelare il paesaggio, accennando anche alle ultime proposte legislative sul tema.

**ABSTRACT:**

*The Corpo Forestale dello Stato – that had the function of protecting the natural landscape – has been merged into the Arma dei Carabinieri, after a reorganization of the Italian security forces. This choice is based on the very strong presence of the Carabinieri in small realities and on their skills in guarding the environment. In particular, the importance of the value, expressed by article 9 of the Italian Constitution, has given the chance to analyze two different aspects. On one hand, this work will focus on the concrete means used by the Carabinieri to shield Italian landscape. This is the reason why it is fundamental to stress the different assignments given to the State and the Regions, taking into account the existing differences with the Regions with special statutes. On the other hand, the present work will explore why it is important to give to the Arma dei Carabinieri the task of protecting Italian natural landscape, considering also the latest legislative proposals.*

---

del Corpo Forestale dello Stato, per corrispondere al meglio alla volontà del Governo, condivisa dal Parlamento”. In questo senso si esprime il Comandante Generale dell’Arma in audizione al Senato, in [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/004/799/Documentazione.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/004/799/Documentazione.pdf).