

Pubblicato il 16/08/2017

N. 00235/2017 REG.PROV.COLL.

N. 00024/2017 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo

sezione staccata di Pescara (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 24 del 2017, proposto da:

Vincenzo Cesetti, rappresentato e difeso dall'avvocato Egidio Lizza, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Valadier N. 43;

contro

Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, Ministero della Difesa, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, presso la sede della stessa domiciliati in L'Aquila, via Buccio di Ranallo C/ S.Domenico;

nei confronti di

Nando Paris non costituito in giudizio;

per l'annullamento

del decreto del Capo del CFS n. 81278 comunicato il 7 novembre 2016 a mezzo pubblicazione sul Bollettino Ufficiale del CFS ai sensi dell'art. 12 d.lgs. n.

177/2016, con cui è individuata l'Amministrazione presso cui è stato assegnato il ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali e del Ministero della Difesa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 giugno 2017 il dott. Massimiliano Balloriani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

1.- La questione sottoposta al Giudice rimettente.

Il ricorrente, vice sovrintendente del Corpo Forestale dello Stato, impugna il decreto del capo del Corpo forestale dello Stato n. 81278 del 31 ottobre 2016, recante *“l'individuazione delle unità di personale appartenente al ruolo dei sovrintendenti del Corpo Forestale dello Stato assegnate all'Arma dei Carabinieri”*, con cui è stata disposta la sua assegnazione all'Arma dei Carabinieri; chiedendo altresì il risarcimento dei danni consequenziali.

Più in particolare, il medesimo, che non ha scelto di essere destinato ad altra Amministrazione civile dello Stato ex articolo 12 comma 3 del d.lgs. n. 177 del 2016, è risultato tra le unità di personale appartenenti al ruolo dei sovrintendenti che sono state individuate ed assegnate alla predetta forza di polizia a ordinamento militare, *“in base al criterio indicato all'articolo 12, comma 2, lettera a), punto 1”* del d.lgs. n. 177 del 2016, vale a dire perché impiegati *“negli uffici, nei reparti e negli enti attraverso i quali sono esercitate le funzioni trasferite all'Arma dei carabinieri, ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo”*.

Tale provvedimento è stato adottato quindi in esecuzione del succitato decreto legislativo 12 settembre 2016, n. 177, rubricato «*Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato*», che ha attuato la delega contenuta nell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124 recante «*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*».

Dal tenore del ricorso si comprende agevolmente come l'interesse perseguito dal ricorrente, nel chiedere l'annullamento degli atti impugnati, sia quello di continuare a operare all'interno del disciolto Corpo Forestale dello Stato, e in subordine di non confluire nell'Arma dei Carabinieri o comunque in altra Forza di Polizia ad ordinamento militare, ma solo nella Polizia di Stato.

2.- Sulla rilevanza della questione di Costituzionalità.

Preliminarmente, il rimettente rileva la propria competenza e giurisdizione, attenendo la causa ad una questione riguardante la materia del pubblico impiego non privatizzato (T.A.R. Roma sez. II 22 settembre 2016 n. 9889) e potendosi applicare, ai fini della competenza, il criterio della sede di servizio, essendo stato impugnato, *in parte qua* in quanto ovviamente nei limiti dell'interesse del ricorrente, un atto plurimo (cfr. T.A.R. Genova sez. I 26 febbraio 2015 n. 237; e nella specie T.A.R. Roma, ordinanza collegiale 21 giugno 2017 n. 7212; Consiglio di Stato, ordinanza collegiale n. 3885 del 3 agosto 2017).

Sempre in via preliminare, si rileva che la mancata scelta ex articolo 12 comma 3 del d.lgs. n. 177 del 2016 non manifesta alcuna acquiescenza al trasferimento nei ruoli dell'Arma dei Carabinieri, significando al più la volontà di non uscire dal comparto sicurezza.

Peraltro, come rilevato dal ricorrente a pag. 4 della sua memoria, nell'ultima versione adottata il d.lgs. n. 177 del 2016 non consente alcuna opzione volontaria di transito a domanda nella Polizia di Stato.

Ancora in via preliminare, ad avviso del Collegio, trattandosi appunto dell'impugnazione di un atto plurimo, non appare necessaria la notifica ad altro controinteressato (che pur c'è stata nel caso di specie), atteso che l'impugnazione è, come evidenziato, in parte qua e nei limiti del proprio interesse; e la rimessione della questione di Costituzionalità è un incidente del processo che non influisce sul litisconsorzio.

Come si è esposto nel paragrafo precedente, poi, il provvedimento impugnato è meramente esecutivo del d.lgs. n. 177 del 2016, e più in particolare dell'articolo 7, con il quale si è stabilito l'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei carabinieri, e dell'articolo 12, con il quale si è stabilito e disciplinato il transito del personale del disciolto Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri; e detto d.lgs. n. 177 del 2016 è stato a sua volta adottato in virtù della delega conferita al Governo con la legge n. 124 del 2015, articolo 8 comma 1 lett. a).

Ne consegue che l'eventuale illegittimità costituzionale degli articoli 7 e 12 del d.lgs. n. 177 del 2016 (oltre che, conseguentemente, degli altri articoli del medesimo d.lgs. n. 177 del 2016, i quali, come si illustrerà meglio nel prosieguo, disciplinano i conseguenti regimi e procedimenti a valle dello scioglimento del Corpo Forestale) e/o dell'articolo 8 comma 1 lett. a) della legge 124 del 2015 determinerebbe la caducazione automatica del provvedimento oggi impugnato o quantomeno la sua illegittimità derivata, con conseguente accoglimento del presente ricorso.

Viceversa esso dovrebbe essere respinto, non essendovi altre ragioni di illegittimità denunciate dal ricorrente.

Tutto ciò premesso, il rimettente dubita della legittimità costituzionale delle norme di seguito indicate, e chiede l'esame della questione nel seguente ordine di graduazione dei motivi: 4.1. – 4.2. – 3.4. – 3.3. – 3.5. – 3.1. – 3.2., nonostante che, per ragioni espositive, si sia dovuto seguire un ordine diverso.

3.- Sulla illegittimità costituzionale del d.lgs. n. 177 del 2016, articoli 7,8,9,10,11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19, nella parte in cui hanno disposto lo scioglimento del Corpo Forestale dello Stato e inoltre l'assorbimento del suo personale nell'Arma dei Carabinieri e nelle altre Forze di Polizia ad ordinamento militare, per contrasto con gli articoli 2,3 commi 1 e 2,4,76 e 77 comma 1 della Costituzione, secondo quanto si specificherà in dettaglio nel rilevare i singoli profili di incostituzionalità.

3.1. – Violazione degli articoli 2 e 4 della Costituzione, e in particolare dell'articolo 2, laddove non è stato rispettato il principio di autodeterminazione del personale del Corpo Forestale nel consentire le limitazioni, all'esercizio di alcuni diritti costituzionali, derivanti dall'assunzione non pienamente volontaria dello status di militare; e dell'articolo 4, laddove il rapporto di impiego e di servizio appare radicalmente mutato con l'assunzione dello status di militare, pur in mancanza di una scelta pienamente libera e volontaria da parte del medesimo personale del Corpo Forestale. Violazione degli articoli 76 e 77 comma 1 della Costituzione, laddove, in contrasto con la precedente tradizione normativa e quindi con i principi e criteri direttivi di delegazione, non è stato consentito al personale del disciolto Corpo Forestale di scegliere di transitare in altra Forza di Polizia ad ordinamento civile.

Lo scioglimento del Corpo Forestale dello Stato e l'assorbimento della maggior parte delle sue funzioni e personale nell'Arma dei Carabinieri è stato disposto dagli articoli 7,8,9,10,11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19 del d.lgs. n. 177 del 2016, in

attuazione della delega conferita dall'articolo 8 comma 1 lett. a) della legge n. 124 del 2015.

I criteri e principi direttivi rinvenibili in tale ultima disposizione sono i seguenti: *“riordino delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente, del territorio e del mare, nonché nel campo della sicurezza e dei controlli nel settore agroalimentare, conseguente alla riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato ed eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia, fatte salve 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 e 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, assicurando la necessaria corrispondenza tra le funzioni trasferite e il transito del relativo personale”... “2) in caso di assorbimento del Corpo forestale dello Stato, anche in un'ottica di razionalizzazione dei costi, il transito del personale nella relativa Forza di polizia, nonché la facoltà di transito, in un contingente limitato, previa determinazione delle relative modalità, nelle altre Forze di polizia, in conseguente corrispondenza delle funzioni alle stesse attribuite e già svolte dal medesimo personale, con l'assunzione della relativa condizione, ovvero in altre amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nell'ambito delle relative dotazioni organiche, con trasferimento delle corrispondenti risorse finanziarie.”*

Quindi il Governo era delegato a provvedere alla *riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato ed eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia* salvaguardando *le professionalità esistenti, le specialità e l'unitarietà delle funzioni da attribuire, assicurando la necessaria corrispondenza tra le funzioni trasferite e il transito del relativo personale.*

E il Governo ha attuato tale delega disponendo l'assorbimento del Corpo Forestale nell'Arma dei Carabinieri, facendo confluire in quest'ultima quasi tutte le sue funzioni e il personale a esse preposto.

In particolare, l'articolo 7 comma 1 del d.lgs. n. 177 del 2016 ha disposto che: *“Il Corpo forestale dello Stato è assorbito nell'Arma dei carabinieri, la quale esercita le funzioni già svolte dal citato Corpo previste dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto, fermo restando quanto disposto dall'articolo 2, comma 1, e ad eccezione delle competenze in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e spegnimento con mezzi aerei degli stessi, attribuite al Corpo nazionale dei vigili del fuoco ai sensi dell'articolo 9, nonché delle funzioni attribuite alla Polizia di Stato e al Corpo della guardia di finanza ai sensi dell'articolo 10 e delle attività cui provvede il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, ai sensi dell'articolo 11”*.

Conseguentemente, il comma 2 dell'articolo 7 ha rideterminato le funzioni attribuite all'Arma dei Carabinieri, includendovi quelle del disciolto Corpo Forestale dello Stato; l'articolo 8 ha disposto la riorganizzazione dell'Arma dei carabinieri in conseguenza dell'assorbimento del Corpo forestale dello Stato; l'articolo 9 l'attribuzione al Corpo nazionale dei vigili del fuoco di specifiche competenze del Corpo forestale dello Stato; l'articolo 10 l'attribuzione alla Polizia di Stato e al Corpo della guardia di finanza di specifiche funzioni; l'articolo 11 l'attribuzione delle residuali funzioni del Corpo forestale dello Stato (in materia di rappresentanza e tutela degli interessi forestali nazionali in sede europea e internazionale; certificazione in materia di commercio internazionale e di detenzione di esemplari di fauna e di flora minacciati di estinzione; tenuta dell'elenco degli alberi monumentali) al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

L'articolo 12 ha quindi rideterminato l'aumento delle piante organiche dell'Arma dei Carabinieri, del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, della Polizia di Stato, della Guardia di Finanza e del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali in misura corrispondente al personale destinato alle funzioni a essi trasferite.

Detto articolo disciplina anche le modalità del transito del personale (oltre che dei mezzi) del Corpo Forestale nell'Arma dei Carabinieri, nel Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, nella Polizia di Stato, nella Guardia di Finanza e nel Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, oltre che, a domanda, in altre Amministrazione che sono *“individuate, preferibilmente tra quelle che svolgono funzioni attinenti alle professionalità del personale da ricollocare”*.

In sostanza, in base all'articolo 12 del d.lgs. n. 177 del 2016, sono innanzitutto rideterminate le dotazioni organiche dell'Arma dei Carabinieri, del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, della Polizia di Stato, della Guardia di Finanza e del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali in misura corrispondente al personale destinato alle funzioni a essi trasferite; poi è previsto che il Capo del Corpo forestale dello Stato, con provvedimenti da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del medesimo d.lgs., deve individuare, sulla base del servizio prestato e delle funzioni esercitate all'atto dell'entrata in vigore, l'Amministrazione - tra l'Arma dei Carabinieri, il Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, la Polizia di Stato, la Guardia di Finanza e il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali - presso la quale ciascuna unità di personale è assegnata.

Il medesimo articolo 12, al comma 4, prevede poi che il personale del disciolto Corpo forestale dello Stato - nei venti giorni successivi alla pubblicazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che deve individuare (preferibilmente tra quelle che svolgono funzioni attinenti alle professionalità del personale da ricollocare) le Amministrazioni statali, diverse dall'Arma dei Carabinieri, dal Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, dalla Polizia di Stato, dalla Guardia di Finanza e dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, e verso le quali è consentito il transito - possa presentare domanda per detto transito, potendo altresì indicare, nella medesima domanda, se, in caso di mancato accoglimento della stessa, intenda rimanere assegnato all'Amministrazione del

comparto sicurezza o al Ministero delle politiche agricole come stabilito nel decreto del Capo del Corpo Forestale (nel qual caso, il mancato accoglimento della domanda determina la definitività del provvedimento di assegnazione). In caso di detta mancata indicazione, il non accoglimento della domanda di transito in altra Amministrazione determina l'automatica partecipazione di tale personale a non precisate altre forme di ricollocazione in mobilità (cui consegue il trattamento economico dell'Amministrazione di destinazione, ai sensi dell'articolo 30, comma 2-quinquies, del decreto legislativo n. 165 del 2001), da attuarsi previo esame congiunto con le organizzazioni sindacali, e, in caso di “mancato ulteriore assorbimento entro il 31 dicembre 2016, il predetto personale cessa di appartenere al comparto sicurezza e difesa” e viene collocato in disponibilità ai sensi dell'articolo 33, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (cui consegue la sospensione di tutte le obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro e il diritto ad un'indennità pari all'80 per cento dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale, con esclusione di qualsiasi altro emolumento retributivo comunque denominato, per la durata massima di ventiquattro mesi).

In sostanza, il personale assegnato all'Arma dei Carabinieri (o ad altra forza di polizia o al Ministero delle politiche agricole), se rinuncia a tale assegnazione si espone a procedure di mobilità e al collocamento in disponibilità, quindi ad un sicuro peggioramento delle condizioni giuridiche ed economiche del rapporto di lavoro e a una possibile estinzione dello stesso, previa collocazione in disponibilità per 24 mesi.

Ciò senza considerare che l'incertezza e il conseguente rischio di esporsi a una tale procedura (circostanze che appaiono sufficienti a sconsigliare ai più di percorrere tale strada) risiedono anche nell'esiguo numero di posti disponibili per il transito di personale in altre Amministrazioni (come rileva il ricorrente, nell'ultima versione del d.lgs. n. 177 del 2016 è stata eliminata la previsione di una generalizzata

possibilità di transitare nella Polizia di Stato, quindi mantenere lo stato di impiegato civile nel comparto sicurezza).

Tale esiguo numero di posti disponibili in altre Amministrazioni civili dello Stato, se da un lato appare giustificato dall'esigenza di non disperdere il personale del Corpo Forestale e quindi di mantenere i medesimi livelli di efficienza imposti dalla legge delega (come rilevato anche dal Consiglio di Stato nel parere n. 1183 del 2016), dall'altro rende meramente formale e astratta (secondo una valutazione che deve necessariamente essere compiuta *ex ante*, e non *ex post*, allorché l'esiguo numero di personale che ha scelto la strada del transito ad altra Amministrazione è appunto l'effetto dell'esiguità dei posti e dell'incertezza del suo esito) la possibilità di scelte alternative alla "militarizzazione", per coloro i quali vi sono ricompresi in virtù delle funzioni precedentemente esercitate.

Peraltro, come si evince dalla memoria del ricorrente (pag. 3) e non oggetto di specifica contestazione, in base al DPCM 21.11.2016 adottato per disciplinare la mobilità presso altre Amministrazioni tutte estranee al comparto sicurezza, il ricorrente stesso avrebbe avuto per la sua qualifica e il suo grado la possibilità di aspirare solo a posti fuori Regione.

Da un'attenta lettura del testo dell'articolo 12 del d.lgs. n. 177 del 2016, pertanto, non pare trovarsi conferma a quanto evidenziato dal Consiglio di Stato nel parere n. 1183 del 2016, ossia che la scelta di non aderire all'eventuale destinazione all'Arma dei Carabinieri (così come ad altra Forza di Polizia ad ordinamento militare) non comporterebbe alcun rischio di peggioramento delle condizioni giuridiche ed economiche del rapporto di lavoro (benché nello stesso parere poi si evidenzi invece il rischio e l'incertezza sul piano economico per chi opti per non aderire al transito nell'Arma dei Carabinieri o nell'altra Forza di Polizia, anche a ordinamento militare: *“È evidente, dunque, che vi è un amplissimo margine per gli appartenenti al Corpo forestale per rifiutare l'accesso all'Arma ed essere trasferiti ad altra*

Amministrazione civile, in quanto coloro che hanno optato per la privatizzazione del rapporto di lavoro, qualora entro il 31 dicembre 2016 non trovino collocazione in altra amministrazione statale nell'ambito del contingente determinato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 12, comma 3) o nell'ambito di "non ben definite" altre forme di collocazione da individuarsi previo esame congiunto con i sindacati, sono collocati in disponibilità con effetti sul trattamento economico, in quanto non potranno percepire l'eventuale assegno ad personam riassorbibile")

È quindi evidente la ragione per cui ben pochi hanno alla fine deciso di non "accettare" il transito nella Forza di Polizia per essi designata, e nel caso dei Carabinieri e della Guardia di Finanza anche la modifica della condizione, da civile a militare.

La "scelta" della gran parte del personale di non tentare l'insidiosa e incerta strada della mobilità non appare pertanto frutto di volontà libera da coazione, quanto piuttosto verosimilmente (anche a giudicare dal parallelo diffondersi di contenzioni analoghi al presente in tutta Italia e dalle proteste manifestate dalle sigle sindacali, come del resto attestato al punto 3.4.2. del parere n. 1183 del 2016 del Consiglio di Stato) dal desiderio di non mettere a rischio la propria professionalità (ricollocarsi in altra Amministrazione di diversa natura e con diverse mansioni rispetto al comparto sicurezza), oltre in generale le proprie condizioni lavorative ed economiche, e quindi indirettamente anche familiari.

In tal senso, a giudizio del rimettente, i dati esposti dall'Amministrazione nella propria relazione depositata in atti portano argomenti contrari alla sua difesa: "L'opzione di aderire alla procedura di mobilità di cui al succitato art. 12, conclusasi in data 13 dicembre u.s., è stata esercitata solo da 236 unità di personale sulle circa 7781 totali a fronte della messa a disposizione di 607 sedi in Amministrazioni statali sull'intero territorio nazionale; si tratta di meno del 3% dell'intero personale e, di questo esiguo contingente, solo 52 unità non ha espresso la c.d. opzione restitutiva che porterà, eventualmente, ad ulteriori forme di ricollocamento, di concerto con le organizzazioni sindacali".

Sotto i profili appena illustrati, ad avviso del rimettente, appaiono quindi violati gli articoli 2 e 4 della Costituzione, in particolare l'articolo 2 laddove non è stato rispettato il principio di autodeterminazione del personale del Corpo Forestale nel consentire le limitazioni, all'esercizio di alcuni diritti costituzionali, derivanti dall'assunzione non pienamente volontaria dello status di militare (cfr. l'articolo 1465 comma 1 del d.lgs. n. 66 del 2010 ove peraltro appare delegificata la regolamentazione di tali limiti a differenza di quanto previsto dall'articolo 1 comma 2 del d.lgs. n. 545 del 1986; nonché l'articolo l'art. 1475, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2010, con specifico riferimento ai diritti sindacali); e l'articolo 4, laddove il rapporto di impiego e di servizio appare radicalmente mutato con l'assunzione dello status di militare, pur in mancanza di una scelta pienamente libera e volontaria da parte del medesimo personale del Corpo Forestale.

Peraltro, come evidenziato dal ricorrente, la mancata previsione della facoltà di scelta, nel senso di poter mantenere il precedente stato (militare o civile che sia) senza dover rinunciare all'esercizio delle precedenti funzioni di polizia, quindi la mancata previsione della possibilità di poter comunque scegliere di transitare in altra Forza di Polizia con il medesimo ordinamento, si pone in contrasto con la tradizione normativa rispettata dal legislatore in analoghe riforme, e ciò connota sotto ulteriore profilo l'illegittimità costituzionale del decreto delegato, laddove il Governo, nell'interpretare i principi e criteri direttivi, non ha optato per un'attuazione conforme anche a tale tradizione normativa (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 340 del 2007), ma ha scelto la militarizzazione obbligatoria e non solo facoltativa del personale del Corpo Forestale (ove destinato alla Guardia di Finanza o all'Arma dei Carabinieri), salva la rinuncia di quest'ultimo all'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, e peraltro per contingenti assai limitati per la mobilità verso altre Amministrazioni civili.

In occasione della “smilitarizzazione” della Polizia di Stato, infatti, con l’articolo 107 della legge n. 121 del 1981, è stata prevista la facoltà per il personale di transitare in altro Corpo militare o in altra Amministrazione civile dello Stato, e con il d.lgs. n. 551 del 1981 tale possibilità è stata regolamentata.

Sotto tale profilo pertanto appaiono violati anche gli articoli 76 e 77 comma 1 della Costituzione, laddove non sono stati rispettati gli illustrati principi in materia di delegazione legislativa.

Continuando nell’esame degli articoli del d.lgs. n. 177 del 2016 che hanno disposto lo scioglimento del Corpo Forestale, si rileva che l’articolo 13 disciplina poi, conseguentemente, gli aspetti contabili e gestionali del transito del personale e dei mezzi del disciolto Corpo Forestale nelle altre Forze di Polizia; l’articolo 14 disciplina il neo costituito ruolo forestale dell’Arma dei Carabinieri e introduce l’art. 2214-quater al d.lgs. n. 66/2010 (testo unico sull’ordinamento militare), il quale al comma 2 prevede ora che: *“Il personale del Corpo forestale dello Stato transitato nell’Arma dei carabinieri assume lo stato giuridico di militare”*; gli articoli 15, 16 e 17 disciplinano l’inquadramento nei ruoli rispettivamente dei Vigili del Fuoco, della Guardia di Finanza e della Polizia di Stato, del personale del Corpo Forestale transitato in tali Amministrazione del comparto sicurezza; l’articolo 18 detta le disposizioni transitorie riguardanti il trasferimento all’Arma dei Carabinieri dei rapporti attivi e passivi intestati al disciolto Corpo Forestale, nonché la disciplina dei procedimenti pendenti riguardanti il rapporto di lavoro e di quiescenza del personale transitato nelle varie Forze di Polizia; l’articolo 19 infine contiene norme di carattere finanziario.

3.2. – Violazione, sotto altro profilo, dei principi e criteri direttivi della delega, e quindi degli articoli 76 e 77 comma 1 della Costituzione, nel procedimento delineato dal Governo nell’articolo 12 cit., laddove il transito ad altra Forza di

Polizia, anche a ordinamento militare, diversa da quella che ha assorbito il Corpo, non è stato previsto come facoltativo ma come obbligatorio.

La legge delega disponeva, tra i criteri e principi direttivi, *“in caso di assorbimento del Corpo forestale dello Stato, anche in un'ottica di razionalizzazione dei costi, il transito del personale nella relativa Forza di polizia, nonché la facoltà di transito, in un contingente limitato, previa determinazione delle relative modalità, nelle altre Forze di polizia, in conseguente corrispondenza delle funzioni alle stesse attribuite e già svolte dal medesimo personale, con l'assunzione della relativa condizione”*.

In sostanza, il transito nella Forza di Polizia assorbente poteva essere delineato come obbligatorio e quindi dar luogo a procedure di mobilità limitata e successivo collocamento in disponibilità del personale che non vi prestava adesione; mentre quello nelle altre Forze di Polizia, anche a ordinamento militare, doveva essere facoltativo, essendo prevista la *“facoltà di transito”* e la conseguente *“assunzione della relativa condizione”* (ed è appena il caso di evidenziare che il senso proprio delle espressioni utilizzate rende palese che la facoltà di transito è riferita al personale e non al legislatore delegato nel prevederla, come viceversa vorrebbe intendere l'Amministrazione resistente nella propria relazione depositata in atti: *“il transito del personale nella relativa Forza di polizia, nonché la facoltà di transito, ..., nelle altre Forze di polizia”*).

Ciò ha rilievo nella presente controversia, perché il ricorrente è stato destinato nei Carabinieri, frustrando la sua aspirazione a permanere nel comparto sicurezza ma non in una Forza di Polizia ad ordinamento militare.

Come si illustrerà meglio nei paragrafi seguenti, viceversa, il Governo non si è attenuto a tali criteri e principi direttivi, ma ha reso obbligatorio anche il transito nelle Forze di Polizia ad ordinamento militare, quando invece il tenore testuale della legge delega (*“facoltà di transito”* e conseguente *“assunzione della relativa condizione”*) deponesse chiaramente per il transito nelle Forze di Polizia ad

ordinamento militare, con conseguente assunzione della condizione di militare, solo previa scelta volontaria, conformemente del resto ai principi generali del nostro ordinamento.

3.3. – Violazione dell'articolo 3 commi 1 e 2 della Costituzione, laddove la scelta operata dal Governo di militarizzare il personale del disciolto Corpo Forestale, a fronte del notevole sacrificio imposto al personale stesso, non appare proporzionale allo scopo del mantenimento dell'efficienza che al Corpo è sempre stata riconosciuta; nonché violazione degli articoli 76 e 77 comma 1 della Costituzione per il contrasto, della scelta di “rimilitarizzare” il Corpo Forestale, con la precedente tradizione normativa riguardante sia le altre Forze di polizia che lo stesso Corpo Forestale.

Si ritiene che tutti i menzionati articoli del d.lgs. n. 177 del 2016 siano appunto illegittimi, per violazione degli articoli 2 e 4 della Costituzione, come già illustrato, laddove impongono al personale del disciolto Corpo Forestale dello Stato di transitare in altra Forza di Polizia ad ordinamento militare (Arma dei Carabinieri in via generale, o Guardia di Finanza per coloro i quali esercitavano le funzioni specifiche ad essa trasferite), pena l'assoggettamento a procedure di mobilità di esito incerto e che possono determinare un peggioramento delle condizioni economiche e di status e finanche il collocamento in disponibilità per 24 mesi, con riduzione dello stipendio all'80%.

La “militarizzazione” di un corpo di polizia (o l'assorbimento del personale di un corpo di polizia civile in uno militare che è cosa analoga) si pone inoltre in netta controtendenza rispetto ai principi generali del nostro ordinamento e alle linee evolutive di questo nel tempo.

Trattandosi, come evidenziato, di una profonda innovazione rispetto al sistema previgente, tale previsione si sarebbe dovuta rinvenire nella legge delega in modo esplicito o comunque dovrebbe essere giustificabile, quantomeno implicitamente,

alla luce dei principi e criteri direttivi della stessa legge di delegazione (cfr. Corte Costituzionale, sentenze n. 239 del 2003 e n. 170 del 2007).

Come noto, infatti, nell'ambito del sindacato di legittimità costituzionale di un provvedimento legislativo delegato occorre da un lato esaminare le norme che devono determinare l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e si individuano le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; e dall'altro le norme poste dal legislatore delegato, che devono risultare compatibili con i principi ed i criteri direttivi della delega (sentenze n. 54 del 2007; n. 280 del 2004; n. 199 del 2003). Inoltre, soprattutto qualora, come nella specie, la delega abbia ad oggetto soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente, ciò appare costituzionalmente legittimo soltanto se siano stabiliti principi e criteri direttivi volti a definire in tal senso l'oggetto della delega ed a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato (sentenze n. 239 del 2003; n. 354 del 1998; 170 del 2007).

Viceversa, nulla nella legge delega consentiva al Governo di ritenersi espressamente autorizzato a “militarizzare” il personale del disciolto Corpo Forestale dello Stato, quindi a mutare la condizione di quanti vogliono continuare a svolgere le pregresse funzioni e a esercitare tali professionalità.

Né la “militarizzazione” si poneva come scelta obbligata o rinvenibile implicitamente nei criteri della legge delega, i quali viceversa sul punto avrebbero semmai dovuto condurre ad una scelta opposta, come sarà subito illustrato anche nel prossimo paragrafo.

Contrariamente a quanto evidenziato dall'Amministrazione nella propria relazione depositata in atti, non appare affatto un dato di comune esperienza o logica ritenere che la mera “militarizzazione” comporti una maggior efficienza ed efficacia organizzativa, al punto da ritenere tale scelta obbligata al fine di realizzare

la razionalizzazione dei costi imposta dalla legge delega, anche alla luce dell'articolo 97 della Costituzione.

E sotto questo specifico aspetto, quindi, la scelta del Governo non si presenta neanche razionale, con conseguente violazione dell'articolo 3 commi 1 e 2 della Costituzione, atteso che la scelta della militarizzazione, a fronte del notevole sacrificio imposto al personale, non appare proporzionale allo scopo (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 223 del 2012) del mantenimento dell'efficienza che al Corpo è sempre stata riconosciuta (cfr. la relazione al disegno di legge n. 1535 della Camera della XIV legislatura, poi divenuto appunto la legge n. 36 del 2004).

Se così fosse, del resto, si sarebbe viceversa proceduto nel tempo alla militarizzazione di tutte le Forze di Polizia ad ordinamento civile, e specie quelle con maggior sovrapposizione funzionale con altre a ordinamento militare, quindi principalmente la Polizia di Stato.

Invece, come ammette la stessa Amministrazione, nel nostro ordinamento si è assistito storicamente piuttosto ad una smilitarizzazione di tutte le organizzazioni del cd. comparto sicurezza in senso lato, tranne la Guardia di Finanza (per la quale, in realtà, sono stati presentati vari disegni di legge in tal senso; cfr. ad esempio nella legislatura 14^a il disegno di legge n. 2734 del Senato; nella XV legislatura il disegno di legge n. 2846 della Camera, ecc...) e i Carabinieri: la Polizia di Stato, la Polizia penitenziaria, i Vigili del Fuoco - "smilitarizzati" con la legge 13 maggio 1961 n. 469 – e finanche il Corpo Forestale dello Stato, la cui natura di forza di polizia ad ordinamento civile è stata recentemente attuata pienamente con la legge di riordino n. 36 del 2004 (cfr. Consiglio di Stato, parere n. 1183 del 2016: *“prima della completa smilitarizzazione del Corpo forestale, al di là dello status formale degli appartenenti ai Corpi sopra menzionati, il loro ordinamento, ivi compreso quello del Corpo forestale, era qualificabile come "militare", con la conseguenza che la distinzione fra quest'ultimo e l'Arma si attenuava in modo molto netto”*), dopo che la Milizia nazionale forestale istituita nel 1926 durante il

fascismo era stata “smilitarizzata” formalmente con il decreto legislativo 12 marzo 1948, n. 804 che gli ha conferito la denominazione attuale (sulla natura sostanzialmente militare dello status del personale del Corpo Forestale prima della “smilitarizzazione” piena attuata con la legge n. 36 del 2004, cfr. anche Corte Costituzionale, sentenza n. 422 del 1994: *“l’Arma dei Carabinieri, il Corpo di Guardia di Finanza, il Corpo degli agenti di custodia ed il Corpo Forestale dello Stato, categorie queste escluse dall’operatività del beneficio della permanenza in servizio per un biennio in quanto ad “ordinamento militare”*).

Quindi finanche con specifico riguardo al Corpo Forestale dello Stato la scelta del Governo si presenta in netto contrasto con la precedente tradizione normativa e le precedenti scelte del legislatore (cfr. il parere n. 1183 del 2016 del Consiglio di Stato ove si ammette chiaramente che la *“trasformazione di un corpo di polizia civile in militare rappresenta un’inversione di tendenza rispetto alla linea seguita dal legislatore nella riforma della Polizia di Stato (legge n. 121 del 1981), del Corpo della Polizia penitenziaria (legge n. 395 del 1990) e per ultimo del Corpo forestale dello Stato (legge n. 36 del 2004)”* e che solo *“prima della completa smilitarizzazione del Corpo forestale, al di là dello status formale degli appartenenti ai Corpi sopra menzionati, il loro ordinamento, ivi compreso quello del Corpo forestale, era qualificabile come “militare”, con la conseguenza che la distinzione fra quest’ultimo e l’Arma si attenuava in modo molto netto”*; per poi affermarsi non proprio coerentemente, a giudizio del rimettente, che *“un ritorno a tale originario status dunque, non appare eccentrico in relazione all’evoluzione dell’ordinamento giuridico nel suo complesso”*).

Pertanto, come risulta dai lavori preparatori della legge n. 36 del 2004, con essa si è voluto porre rimedio a un’opera di smembramento del Corpo in parte attuato con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell’11 maggio 2001 (che aveva previsto la regionalizzazione del 70% del personale), riconoscendo viceversa espressamente che il Corpo Forestale è un *“Corpo benemerito che da quasi centoottanta anni svolge, pur nella carenza dei mezzi a disposizione, un’efficace azione nello spazio rurale,*

attraverso attività di prevenzione, controllo e repressione per la salvaguardia del settore agricolo e forestale nazionale”; nonché si è voluto riconoscere e potenziare il suo ruolo di baluardo fondamentale alle calamità legate al dissesto idrogeologico, agli incendi boschivi, e alle avversità meteorologiche, con lo scopo di *“fare compiere un salto di qualità ad un Corpo che ha tutte le potenzialità umane e professionali per divenire una forza di eccellenza, con la creazione di una struttura ad alta specializzazione tecnica ed operativa”*; vieppiù spostando dal Governo al Parlamento le decisioni in merito alla riorganizzazione del Corpo medesimo: *“riportando la risoluzione della “questione Corpo forestale dello Stato” nella sua sede naturale di discussione, ovvero il Parlamento”* (cfr. la relazione al disegno di legge n. 1535 della Camera della XIV legislatura, poi divenuto appunto la legge n. 36 del 2004).

Sicché appare evidente come tale “militarizzazione” si ponga quantomeno in controtendenza rispetto alla legislazione preesistente sia in senso generale con riguardo alle altre Forze del comparto sicurezza sia in particolare con riguardo allo stesso Corpo Forestale dello Stato, il cui ordinamento civile, sul piano dell’efficienza, era stata confermata dal legislatore poco più di un decennio fa, con la legge n. 36 del 2004.

E, come noto, secondo la Corte Costituzionale, il legislatore delegato non può mai, non solo derogare ai principi ispiratori della delega, ma neanche porsi in contrasto con la tradizione precedente, dettando arbitrariamente principi innovativi, atteso che, per quanta ampiezza possa a questo riconoscersi, il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 340 del 2007).

Inoltre, il Governo, in sede di legislazione delegata, non può mai innovare discrezionalmente una disciplina, “in mancanza di principi e criteri direttivi”, da parte del legislatore delegante, “idonei a circoscrivere le nuove scelte discrezionali

dell'esecutivo” (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 427 del 2000; Corte Costituzionale, sentenza n. 162 del 2012).

Tali considerazioni evidenziano come il Governo, nel caso di specie, abbia agito arbitrariamente, innovando in modo radicale l'ordinamento preesistente senza puntuale delega e a fronte di altre soluzioni possibili e meglio rispondenti alla tradizione normativa e ai principi generali dell'ordinamento stesso, oltre che, come si illustrerà a breve, meglio rispondenti anche alla lettera della legge delega; quindi in sostanza si è appropriato di una discrezionalità riservata al legislatore (e, come noto, per quanto ampia possa essere ritenuta la discrezionalità del Governo, ciò non può però condurre ad interventi che sovvertono il ruolo del Parlamento nell'ordinario sistema di produzione normativa previsto dalla Costituzione, cfr. Corte Costituzionale, sentenze n. 340 del 2007 e n. 171 del 2007).

Tra l'altro, le ambiguità testuali della legge delega, vieppiù se non chiarite (ma anzi esaltate come nel caso di specie) dai lavori preparatori, accentuano la responsabilità del legislatore delegato, il quale deve procedere all'approvazione di norme che si mantengano quanto più aderenti al significato testuale della delega stessa e al complessivo contesto normativo, e quindi anche alla tradizione normativa precedente (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 127 del 2017).

Da tutte le precedenti considerazioni discende quindi, sempre ad avviso del rimettente, la violazione degli articoli 76 e 77 comma 1 della Costituzione.

Inoltre, sempre con riferimento alla “militarizzazione” (coattiva nei termini illustrati) della maggior parte del personale del disciolto Corpo Forestale, il rimettente, come in parte già evidenziato, non rinviene argomenti a favore della legittimità costituzionale della scelta del Governo neanche nel parere del Consiglio di Stato n.1183 del 2016.

Il criterio secondo cui “il personale segue i beni” (Corte Costituzionale sentenza n. 179 – non 189 -del 1980) attiene semmai a principi organizzativi, di buon

andamento e di salvaguardia dell'efficienza, efficacia ed economicità oltre che delle competenze e funzioni delle varie Amministrazioni, ma si colloca ovviamente a valle della scelta di militarizzare o meno un Corpo di Polizia e il relativo personale. Il rilievo secondo cui “... *il personale del cui mutamento di status si sta, qui, discutendo non appartiene a un'Amministrazione pubblica civile come tutte le altre, bensì a un Corpo che è caratterizzato da spiccati tratti di analogia con quelli militari (uniformi, gradi, uso delle armi, etc.). Il mutamento di status, di conseguenza, comporta effetti sulle situazioni soggettive assai meno intensi di quelli che si produrrebbero per i comuni impiegati civili dello Stato*” non esclude affatto che il mutamento di *status* si sia realizzato, con effetti profondamente incidenti sulla vita professionale e personale dei soggetti coinvolti, ma semmai evidenzia che i relativi effetti possono essere meno intensi rispetto agli altri impiegati civili dello Stato.

A tal proposito, è appena il caso di evidenziare che, come enunciato espressamente nell'articolo 1465 del d.lgs. n. 66 del 2010, “*Ai militari spettano i diritti che la Costituzione della Repubblica riconosce ai cittadini. Per garantire l'assolvimento dei compiti propri delle Forze armate sono imposte ai militari limitazioni nell'esercizio di alcuni di tali diritti, nonché l'osservanza di particolari doveri nell'ambito dei principi costituzionali*”; e che i medesimi, tra l'altro, sono soggetti ad un regime di disciplinare e gerarchico molto più intenso di quello delle Forze di Polizia ad ordinamento civile, che si riverbera anche nel rapporto di servizio (cfr. ad esempio la natura di ordini di gran parte degli atti di gestione del rapporto di servizio) oltre che sulla libertà personale (sulla quale incidono ad esempio le sanzioni disciplinari di corpo); sono soggetti al codice penale militare di pace; alla giurisdizione della magistratura militare; all'obbligo di difesa militare della Patria, ecc...

Peraltro, la genericità dei principi e criteri direttivi, e quindi la violazione degli articoli 76 e 77 comma 1 della Costituzione, non riguarda solo la “militarizzazione” del personale del disciolto Corpo Forestale dello Stato, ma anche la soppressione

del medesimo Corpo, e tale aspetto verrà meglio illustrato con riferimento ai dubbi di legittimità costituzionale che riguardano, ad avviso del rimettente, la stessa legge di delegazione.

3.4. – Violazione degli articoli 76 e 77 comma 1 della Costituzione, sotto ulteriore profilo, laddove il Governo ha scelto di assorbire il Corpo Forestale in una Forza di polizia a ordinamento militare e non civile, così violando in via diretta il contenuto della delega, che tra l'altro imponeva la salvaguardia delle peculiarità ordinamentali e la facoltà di scelta per il personale ai fini del transito in altre Forze di polizia, ove ne derivasse un mutamento della condizione da civile a militare.

Gli esposti principi e criteri direttivi richiedevano che il Governo, in caso di assorbimento del Corpo Forestale in altra forza di polizia, oltre alla salvaguardia delle professionalità esistenti, dovesse assicurare unitamente al *“transito del personale nella relativa Forza di polizia”*, anche *“la facoltà di transito, in un contingente limitato, previa determinazione delle relative modalità, nelle altre Forze di polizia, in conseguente corrispondenza delle funzioni alle stesse attribuite e già svolte dal medesimo personale, con l'assunzione della relativa condizione”*.

Da tali principi e criteri quindi si desume semmai che, in caso di assorbimento del Corpo Forestale in altra Forza di Polizia (opzione di cui il Governo appunto si è avvalso), l'unica soluzione rispettosa della delega fosse il suo assorbimento nella Polizia di Stato, atteso che il mutamento della condizione, quindi l'acquisto della condizione di militare (sull'uso del termine condizione riferito allo status di militare, cfr. l'articolo 14 del regolamento di disciplina militare di cui al d.p.r. n. 545 del 1986, oggi abrogato dall'articolo 2269 del d.lgs. n. 66 del 2010: *“Il senso di responsabilità consiste nella convinzione della necessità di adempiere integralmente ai doveri che derivano dalla condizione di militare per la realizzazione dei fini istituzionali delle Forze armate”*; ma anche l'articolo 2103 del d.lgs. n. 66 del 2010: *“Coloro che prestano servizio civile godono degli stessi diritti, anche ai fini previdenziali e amministrativi, di coloro che prestano*

il servizio militare di leva in tempo di guerra o grave crisi internazionale. Essi hanno diritto al medesimo trattamento economico dei militari di leva con esclusione dei benefici volti a compensare la condizione militare”), era prevista solo come opzione facoltativa nel caso di transito nelle altre forze di polizia, diverse da quella assorbente.

Quindi nelle forze di polizia ad ordinamento militare (Guardia di Finanza e Carabinieri), stando al senso proprio delle parole usate nella delega, il transito del personale del disciolto Corpo Forestale sarebbe dovuto avvenire solo come opzione facoltativa, con il conseguente acquisto della relativa “condizione” (di militare).

Si tratta di un’interpretazione, oltre che aderente al senso letterale delle parole utilizzate, anche maggiormente rispettosa dei principi del nostro ordinamento, in cui appunto l’acquisto della condizione di militare è sempre conseguente ad un atto di volontà del singolo.

Di qui la violazione degli articoli 76 e 77 comma 1 della Costituzione, sotto tale ulteriore profilo.

Sul punto pertanto il rimettente non condivide il parere del Consiglio di Stato n. 1183 del 2016, laddove afferma che il legislatore delegante non avrebbe posto *“vincoli all’assorbimento in altra forza di polizia, ma anzi prescrivendo che il personale del Corpo dovesse assumere la condizione della forza di polizia ricevente”*.

Dai principi e criteri direttivi - anche alla luce di una loro interpretazione “costituzionalmente orientata”, nel senso di rinvenirvi un limite alla scelta del legislatore delegato compatibile con i principi minimi in materia di legislazione delegata – si doveva quindi semmai dedurre che, in caso di soppressione, il personale e i mezzi del Corpo Forestale potevano al più confluire solo nella Polizia di Stato, in quanto a ordinamento civile.

Il punto 1) delle medesima lett. a) dell’articolo 8 della legge n. 124 del 2015, peraltro, ha previsto che *“la revisione della disciplina in materia di reclutamento, di stato*

giuridico e di progressione in carriera, ... l'eventuale unificazione, soppressione ovvero istituzione di ruoli, gradi e qualifiche e la rideterminazione delle relative dotazioni organiche, comprese quelle complessive di ciascuna Forza di polizia, in ragione delle esigenze di funzionalità e della consistenza effettiva alla data di entrata in vigore della presente legge” ...dovesse necessariamente avvenire “fermi restando le peculiarità ordinamentali e funzionali del personale di ciascuna Forza di polizia”.

Il Governo, viceversa, disponendo l'assorbimento del disciolto Corpo Forestale dello Stato in una Forza di Polizia a ordinamento militare, ha evidentemente modificato in modo profondo le peculiarità ordinamentali delle preesistenti Forze di Polizia e del personale coinvolto in tale riorganizzazione, attuando appunto la confluenza di una Forza di Polizia a ordinamento civile in altra a ordinamento militare, il che, evidentemente, è operazione opposta alla salvaguardia delle peculiarità ordinamentali.

3.5. – Violazione degli articoli 3, 76 e 77 comma 1 della Costituzione, sotto ulteriore profilo, laddove la scelta del Governo di assorbire il Corpo Forestale nell'Arma dei Carabinieri non appariva affatto vincolata al fine di attuare i principi della delega.

Nel parere del Consiglio di Stato n. 1183 del 12 maggio 2016, reso sullo schema del d.lgs. in esame, si espongono alcune giustificazioni in merito alla presunta razionalità alla scelta discrezionale del Governo, considerando ad esempio che *“le stazioni del Corpo forestale vanno ad affiancarsi al già capillare reticolo dei presidi dei Carabinieri con prevedibili riflessi positivi sulla qualità e sull'intensità del controllo del territorio”.* Tali giustificazioni, che peraltro non rendono affatto vincolata la scelta della militarizzazione da parte del Governo, prestano inoltre il fianco a valutazioni di segno radicalmente opposto.

Proprio perché la capillarità era già presente nel Corpo Forestale così come nell'Arma dei Carabinieri, non si comprende infatti cosa abbia aggiunto tale

incorporazione all'una o all'altra Forza di Polizia; e anche sotto tale aspetto la scelta della militarizzazione così giustificata manifesta profili di irragionevolezza o comunque di non proporzionalità e adeguatezza allo scopo perseguito, con conseguente violazione dell'articolo 3 commi 1 e 2 della Costituzione.

La lotta alla criminalità organizzata (e quindi anche a quella dedicata a reati di tipo ambientale), poi, come noto, tra le altre Forze di Polizia, non è appannaggio esclusivo dei Carabinieri; e anche tale ulteriore motivo, pertanto, pur valorizzato nel parere del Consiglio di Stato in favore della ragionevolezza della scelta del Governo, non è tale da rendere adeguata e proporzionale la scelta della militarizzazione del Corpo Forestale.

4.- Sulla illegittimità costituzionale dell'articolo 8 lett. a) della legge n.124 del 2015 per contrasto con gli articoli 3 commi 1 e 2, 9, 32, 76 e 77 comma 1, 81 della Costituzione, laddove ha delegato il Governo, peraltro in maniera del tutto generica e rimessa alla scelta arbitraria di quest'ultimo, l'“*eventuale assorbimento*” del Corpo Forestale dello Stato in altra Forza di Polizia.

L'articolo 8 lett. a) della legge n. 124 del 2015 ha disposto il “*riordino delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente, del territorio e del mare, nonché nel campo della sicurezza e dei controlli nel settore agroalimentare, conseguente alla riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato ed 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 e 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, assicurando la necessaria corrispondenza tra le funzioni trasferite e il transito del relativo personale*”... “2) *in caso di assorbimento del Corpo forestale dello Stato, anche in un'ottica di razionalizzazione dei costi, il transito del*

personale nella relativa Forza di polizia, nonchè la facoltà di transito, in un contingente limitato, previa determinazione delle relative modalità, nelle altre Forze di polizia, in conseguente corrispondenza delle funzioni alle stesse attribuite e già svolte dal medesimo personale, con l'assunzione della relativa condizione, ovvero in altre amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nell'ambito delle relative dotazioni organiche, con trasferimento delle corrispondenti risorse finanziarie.”

4.1. – Violazione degli articoli 3, commi 1 e 2, 9, 32, 81 della Costituzione, laddove si è consentito al Governo di provvedere alla soppressione del Corpo Forestale dello Stato (con assorbimento in altra Forza di polizia), pur riconoscendosi ad esso piena efficienza e competenza, e volendo solo mantenere gli attuali livelli di presidio ambientale e salvaguardare le professionalità esistenti, e ciò solo per non meglio definite e dimostrabili esigenze di razionalizzazione dei costi.

Come noto, secondo la Corte Costituzionale, il diritto alla tutela e salvaguardia del bene ambiente rappresenta un diritto fondamentale della persona che si rinviene negli articoli 9 e 32 della Costituzione (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 641 del 1987).

Poiché quindi il diritto alla tutela e salvaguardia dell'ambiente rientra nell'ambito di tutela del diritto alla salute, deve ritenersi che anch'esso sia un diritto incompressibile, e perciò non sacrificabile per mere esigenze di bilancio e risparmio di spesa (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 275 del 2016).

Ciò nonostante, tra i criteri e principi direttivi esposti nella delega, oltre a un generico richiamo alla *garanzia degli attuali livelli di presidio dell'ambiente e alla salvaguardia delle professionalità esistenti, delle specialità e dell'unitarietà delle funzioni da attribuire*, non si evincono ragioni di tale accorpamento salvo quella relativa alla *“razionalizzazione dei costi”*.

Proprio perché l'obiettivo della delega era quello di mantenere gli attuali livelli di presidio ambientale e salvaguardare le professionalità esistenti, con essa si riconosceva implicitamente che il Corpo aveva garantito adeguati livelli di professionalità e funzionalità (sul riconoscimento dei meriti del disciolto Corpo Forestale, cfr. la relazione al disegno di legge n. 1535 della Camera della XIV legislatura, poi divenuto appunto la legge n. 36 del 2004).

Quindi l'unico obiettivo dell'accorpamento desumibile dalla legge delega è l'esigenza di “*razionalizzare i costi*”, che sostanzialmente in termini aziendalistici vuol dire attuare dei risparmi di spesa, mantenendo gli stessi livelli di efficienza e produttività.

Ciò premesso, appare del tutto contraddittorio voler razionalizzare i costi - vale a dire perseguire un risparmio di spesa mantenendo *gli attuali livelli di presidio dell'ambiente e la salvaguardia delle professionalità esistenti, delle specialità e dell'unitarietà delle funzioni da attribuire* – smembrando un Corpo di Polizia a competenza specialistica che non ha significative sovrapposizioni di funzioni e professionalità con le altre esistenti (tanto è vero che, per mantenere i medesimi livelli funzionali e professionali è necessario trasferire tutti i mezzi e le funzioni ad altra Forza di polizia).

A meno che non si voglia ritenere che la semplice riduzione numerica delle Forze di polizia possa condurre a un risparmio di spesa, a parità di mezzi e personale impiegato, e ciò pur senza eliminare significative sovrapposizioni di funzioni (che non si rinvenivano tra il Corpo Forestale e l'Arma dei Carabinieri), ma viceversa disperdendo un patrimonio culturale specialistico in complesse operazioni di riorganizzazione, quindi non semplificando un collaudato sistema di protezione ambientale ma disciogliendolo in vari rivoli, così ponendo semmai nuovi problemi di riorganizzazione e riconsolidamento di meccanismi e dinamiche operative e

addestrative maturate negli anni, che richiederanno evidentemente del tempo per ricomporsi nell'esercizio quotidiano delle funzioni.

Si pensi, solo a titolo esemplificativo, al comma 3 dell'articolo 9 del d.lgs. n. 177 del 2016, che prevede che *“Per le esigenze addestrative del personale impegnato nella lotta attiva contro gli incendi boschivi anche con mezzi aerei, con specifici protocolli d'intesa adottati tra l'Arma dei carabinieri e il Corpo nazionale dei vigili del fuoco sono individuate modalità di utilizzo congiunto dei relativi centri di formazione confluiti nell'Arma dei carabinieri”*; la quale tuttavia, come condivisibilmente osservato dal Consiglio di Stato nel parere n. 1183 del 2016, è una soluzione che evidentemente non semplifica affatto il consolidato strumento organizzativo del Corpo Forestale dello Stato, ma vi introduce elementi di palese complicazione, derivanti proprio dallo smembramento delle funzioni prima unitariamente gestite ed esercitate dal Corpo: *“Relativamente, poi, al soddisfacimento delle esigenze addestrative del personale impegnato nella lotta attiva contro gli incendi boschivi anche con mezzi aerei, demandate ai centri di formazione del Corpo forestale confluiti nell'Arma dei carabinieri, si è del parere che detta soluzione si giustifichi nell'immediatezza dell'assorbimento del Corpo forestale, ma che in prosieguo l'addestramento debba essere curato direttamente dal Corpo dei vigili del fuoco, che ha già assorbito la componente aerea del Dipartimento della protezione civile operante nel servizio antincendi”*.

In sostanza, pur riconoscendone adeguata la professionalità e il livello di protezione assicurato all'ambiente, si è provveduto a “smembrare” il Corpo Forestale dello Stato, per razionalizzare i costi, ma senza evidenziare alcuno specifico e concreto criterio di risparmio e senza eliminare alcuna sovrapposizione funzionale presente invece nelle altre Forze di Polizia a competenza generale (cfr. la relazione di minoranza al disegno di legge n. 3098-A-bis della Camera dei Deputati).

Peraltro, come si evince dal comma 3 dell'articolo 7 del d.lgs. n. 177 del 2016, al momento per tale operazione è altresì previsto uno specifico aggravio di costi, che sono stati preventivati per l'anno 2017.

Per tutte le considerazioni che precedono, ad avviso del rimettente, appaiono violati gli articoli 9 e 32 della Costituzione, in relazione all'articolo 81 della medesima Carta come recentemente interpretato nella sentenza n. 275 del 2016, laddove, per mere esigenze di bilancio e con operazione meramente ragionieristica di contenimento dei costi, si è ritenuto di smembrare un Corpo che nella sua lunga storia ha maturato un riconosciuto e consolidato bagaglio specialistico nella tutela dei beni ambientali.

E per le stesse ragioni appare altresì violato l'articolo 3 commi 1 e 2 della Costituzione, laddove si è ritenuto semplicisticamente che l'assorbimento, di un Corpo così specializzato, in altra Forza di polizia ad ordinamento militare (senza tutta togliere ovviamente al prestigio indiscusso maturato dall'Arma dei Carabinieri in diversi ambiti e soprattutto con riferimento alla prevenzione e repressione dei reati), con smembramento di alcune sue funzioni in altre Forze di polizia e nei Vigili del Fuoco, non possa creare alcuna diminuzione nella incontestata efficienza assicurata e garantita dal Corpo medesimo a tutela dei menzionati beni di rilevanza costituzionale; e laddove si è inoltre ritenuto del tutto irragionevolmente che tale smembramento dell'organizzazione e delle competenze potesse condurre ad una razionalizzazione dei costi e ad una semplificazione organizzativa, mantenendo gli stessi standard qualitativi acquisiti in anni di storia (cfr. pag. 23 del Resoconto stenografico dell'Assemblea della Seduta n. 462 di mercoledì 15 luglio 2015: *“il Corpo forestale dello Stato non è un Corpo che fa esclusivamente repressione e controllo ma è un Corpo che si impegna molto sulla formazione, sull'informazione e anche tramite agenzie formative nel nostro Paese interviene spesso in questo senso. Pertanto c'è una grande vicinanza con i cittadini ed è anche molto utile in questo senso. Dal nostro punto di vista, l'accorpamento in una*

forza di polizia, oltre a molti altri limiti, farebbe anche venir meno questa particolarità, quella appunto di un Corpo che è molto legato all'aspetto della prevenzione.”...”riportando il Corpo forestale all'interno soltanto di una formazione di polizia, magari come si prevede o si pensa di prevedere nell'Arma dei carabinieri, dove inevitabilmente si andrà ad accentuare l'aspetto della repressione, viene meno questo aspetto, che è importantissimo”).

4.2. – Violazione, da parte della legge delega, degli articoli 76 e 77 comma 1 della Costituzione, laddove si sono utilizzati termini del tutto generici, rimettendosi sostanzialmente all'arbitrio del Governo la determinazione dello stesso oggetto della delega, affidando al medesimo una delega “in bianco”.

La soppressione di un Corpo di polizia attraverso suo assorbimento in altra Forza di polizia (anche ad ordinamento militare nella denegata interpretazione accolta dal Governo), si pone in netta controtendenza rispetto ai principi generali del nostro ordinamento e alle linee evolutive di questo nel tempo.

Trattandosi, perciò, di una profonda innovazione rispetto al sistema previgente, l'oggetto, i principi e i criteri direttivi di una simile scelta si sarebbero dovuti rinvenire nella legge delega in modo esplicito o comunque quantomeno in modo univoco, anche se implicito, alla luce dei principi e criteri direttivi della stessa legge di delegazione (cfr. Corte Costituzionale, sentenze n. 239 del 2003 e n. 170 del 2007).

La delega, quanto più avente ad oggetto soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente, appare costituzionalmente legittima soltanto se siano stabiliti principi e criteri direttivi volti a definire in l'oggetto della stessa ed a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato (sentenze n. 239 del 2003; n. 354 del 1998; 170 del 2007).

Viceversa, nella legge delega in esame sono stati utilizzati termini del tutto vaghi e niente affatto idonei a limitare la discrezionalità del Governo in ordine all'oggetto

principale della stessa: vale a dire lo scioglimento o meno del Corpo Forestale e in quale Forza di Polizia farlo confluire.

Il legislatore delegato, infatti, ha utilizzato termini quali “*eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia*” e “*in caso di assorbimento del Corpo forestale dello Stato*” (cfr. in proposito anche la relazione di minoranza al disegno di legge n. 3098-A-ter della Camera dei Deputati).

Una scelta così innovativa per l'ordinamento, quale la soppressione di una Forza di polizia e il suo accorpamento ad altra, è stata cioè rimessa alla libera determinazione del Governo, enunciandosi nella delega mere finalità di razionalizzazione dei costi e mantenimento delle medesime funzioni e professionalità.

Viceversa, come noto, le norme deleganti non possono essere generiche e limitarsi alla enunciazione di mere finalità, ma devono essere idonee a indirizzare in modo concreto ed effettivo l'attività normativa del Governo (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 156 del 1987: “*l'indicazione dei principi e dei criteri direttivi di cui all'art. 76 Cost. non è finalizzata ad eliminare ogni discrezionalità nell'esercizio della delega ma soltanto a circoscriverla, in modo che resti pur sempre salvo il potere di valutare le specifiche e complesse situazioni da disciplinare. Le norme deleganti non possono limitarsi a disposizioni talmente generiche da essere riferibili indistintamente a materie vastissime ed eterogenee, né possono esaurirsi in mere enunciazioni di finalità, ma debbono essere idonee ad indirizzare concretamente ed efficacemente l'attività normativa del Governo*”).

Nel caso di specie, in sostanza, la delegazione contiene, come oggetto, ma anche come criterio e principio direttivo, riguardo alla soppressione del Corpo Forestale, un mero rinvio alla scelta discrezionale del Governo (“*eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia*”).

Viceversa, come stabilito dalla Consulta (cfr. sentenza n. 68 del 1991), “*il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in*

quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega’.

I principi e criteri direttivi devono limitare il cosiddetto potere di riempimento del legislatore delegato (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 340 del 2007); e, per quanta ampiezza possa a questo riconoscersi, la legislazione delegata non può mai apparire libera nelle scelte ma deve essere pur sempre vincolata dai principi e criteri direttivi (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 68 del 1991; e, sul carattere derogatorio della legislazione su delega rispetto alla regola costituzionale di cui all'art. 70 Cost., cfr. anche la sentenza n. 171 del 2007).

Di qui, ad avviso del rimettente, la violazione, da parte della legge delega, degli articoli 76 e 77 comma 1 della Costituzione.

Del resto, tale specifica illegittimità costituzionale della legge delega è stata segnalata durante i lavori preparatori della medesima anche dal Comitato per la legislazione di cui all'articolo 14 bis del Regolamento per la Camera dei Deputati.

Nel parere reso dal medesimo Comitato (sul disegno di legge approvato al Senato il 30 Aprile 2015– Atto Camera n. 3098-A), si legge infatti che “*taluni principi e criteri direttivi sono formulati con espressioni che fanno riferimento a mere eventualità ossia a opzioni alternative selezionabili dal Governo delegato; come già segnalato dal Comitato in altre circostanze, si rammenta che in un obiter dictum la Corte costituzionale ha rilevato che: «il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega» (sentenze n. 68 del 1991 e n. 340 del 2007). Ciò si riscontra, in particolare: all'articolo 7, comma 1, lettera a) («riordino delle funzioni di polizia ... conseguente alla riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato ed eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia...»)*”.

E simili preoccupazioni in ordine ad un'eccessiva genericità della delega che per la sua ambiguità non era in grado di escludere in senso assoluto finanche la

“militarizzazione” del Corpo, sono state espresse anche nella relazione di minoranza (atto 3098-A ter della Camera): *“Incerta risulta, nonostante le ripetute modifiche apportate, la sorte del Corpo forestale dello Stato; la delega riporta diversi «anche», «eventualmente», «nel caso», rimessi al libero apprezzamento del Governo; i rischi sono più d'uno: la dispersione della specifica competenza professionale del Corpo, la sua militarizzazione, che non può escludersi, stante la formulazione evasiva”*.

In merito, si rileva peraltro che la Corte Costituzionale ha già mostrato di tenere in debita considerazione i lavori preparatori e lo stesso parere del Comitato per la legislazione, nel giudizio valutativo sui criteri e principi direttivi delle leggi di delegazione (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 276 del 2016).

L'uso di espressioni così generiche, del resto, ha sottratto in concreto all'Assemblea parlamentare la possibilità di affrontare e analizzare *ex professo* e nello specifico tutte le questioni riguardanti tale “eventuale” accorpamento; con la conseguenza che la medesima Assemblea si è limitata così a consegnare al Governo una delega in “bianco” dai contorni del tutto incerti, persino su un'opzione dalle implicazioni tutt'altro che marginali come la “militarizzazione” (cfr. pag. 9 e 10 del Resoconto stenografico dell'Assemblea della Seduta n. 462 di mercoledì 15 luglio 2015: *“io temo che, attraverso lo smantellamento del Corpo della guardia forestale, andremo a militarizzare un corpo; quando in tutta Europa si smilitarizzano i corpi di polizia, in Italia, se è vero che il Corpo forestale sarà accorpato ai carabinieri, facciamo il contrario. Su questo abbiamo chiesto chiarimenti in Commissione che non ci sono stati dati e quindi il nostro timore è che le voci che si sentono siano assolutamente fondate”...*” Del tutto incerta risulta, nonostante le ripetute modifiche apportate, la sorte del Corpo forestale dello Stato. La delega riporta diversi «anche», «eventualmente», «nel caso», rimessi al libero apprezzamento del Governo. I rischi sono più d'uno, come la dispersione della specifica competenza professionale del corpo o la sua militarizzazione che non può escludersi, stante la formulazione evasiva. In realtà il Governo sa già dove andrà a parare e noi che siamo solo il Parlamento meno, ma non lo

ha dichiarato espressamente, perché farlo d'altronde, e a domanda diretta in Commissione sulla sorte del Corpo che sembrerebbe in marcia verso l'Arma dei carabinieri non ha risposto”).

5. - Per tutte le considerazioni suesposte, la questione di costituzionalità appare rilevante e non manifestamente infondata, atteso che le norme suindicate appaiono violare gli articoli della Costituzione come dettagliatamente sopraindicati.

Occorre pertanto rimettere la questione alla Corte costituzionale sospendendo la pronuncia nel presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo sezione staccata di Pescara (Sezione Prima),

riservata ogni altra pronuncia in rito, nel merito e sulle spese,

ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8 lett. a) della legge n.124 del 2015, per contrasto con gli articoli 3 primo e secondo comma, 9,32,76, 77 primo comma, e 81 della Costituzione; ritenuta altresì rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del d.lgs. n. 177 del 2016, articoli 7,8,9,10,11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19, nella parte in cui hanno disposto lo scioglimento del Corpo Forestale dello Stato e inoltre l'assorbimento del suo personale nell'Arma dei Carabinieri e nelle altre Forze di Polizia ad ordinamento militare, per contrasto con gli articoli 2,3 primo e secondo comma,4,76 e 77 primo comma della Costituzione, secondo quanto specificato in dettaglio nel rilevare i singoli profili di incostituzionalità.

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953;

visto l'articolo 1 della legge costituzionale n. 1/1948;

Sospende il giudizio e dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato.

Così deciso in Pescara nella camera di consiglio del giorno 9 giugno 2017 con l'intervento dei magistrati:

Alberto Tramaglini, Presidente FF

Massimiliano Balloriani, Consigliere, Estensore

Paola Anna Gemma Di Cesare, Consigliere

L'ESTENSORE
Massimiliano Balloriani

IL PRESIDENTE
Alberto Tramaglini

IL SEGRETARIO