

Anche il T.a.r. per il Molise solleva q.l.c. delle norme della c.d. legge Madia che hanno previsto lo scioglimento del Corpo forestale dello Stato e l'assorbimento del suo personale nell'Arma dei carabinieri e nelle altre Forze di polizia ad ordinamento militare.

T.a.r. per il Molise, sezione I, ordinanza, 7 dicembre 2018, n. 690 – Pres. Silvestri, Est. Ciliberti

Militare – Corpo forestale dello Stato – Soppressione e assorbimento del personale nei Corpi di polizia ad ordinamento militare – Questioni di legittimità costituzionale – Non manifesta infondatezza

Sono rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 8 della legge n. 124 del 2015 e del d.lgs. n. 177/2016 per contrasto con gli artt. 5, 97, 117, comma 4, 118 e 120 della Costituzione;

b) 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 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;

c) dell'articolo 8 lett. a) della legge n. 124 del 2015 e del conseguente d.lgs. n. 177/2016, per contrasto con gli articoli 3, primo e secondo comma, 9, 32, 76, 77, primo comma, e 81 della Costituzione (1).

(1)I. – Con l'ordinanza in epigrafe, il T.a.r. per il Molise ha rimesso alla Consulta la questione di compatibilità costituzionale di un aspetto qualificante della c.d. riforma Madia, concernente l'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei carabinieri.

Il Collegio riprende gli argomenti e i parametri utilizzati dalle ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale adottate dal T.a.r. per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara (ordinanza 16 agosto 2017 n. 235 in *Foro amm.*, 2017, 1716 e in *Diritto & Giustizia*, 2017, 25 agosto, con nota di M. BOMBI, oggetto della News US in data 22 agosto 2017) e dal T.a.r. per il Veneto (sezione I, ordinanza 22 febbraio 2018, n. 210, oggetto della News Us in data 21 marzo 2018, cui si rinvia per ogni approfondimento), precisando, inoltre, che la militarizzazione del Corpo forestale impedisce in assoluto qualunque collaborazione funzionale con le Regioni del Corpo medesimo, in quanto le Regioni non possono disporre di forze militari, sulle quali è prevista una competenza esclusiva dello Stato, con conseguente violazione della norme che pongono la regola dell'intesa in sede di Conferenza unificata.

II. – Premessa la ricostruzione del quadro normativo di riferimento, il Collegio osserva che:

- a) sussiste l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge n. 124 del 2015 e del conseguente d.lgs. n. 177 del 2016, per contrasto con gli artt. 5, 97, 117, comma 4, 118 e 120 della Costituzione, in quanto:
 - a1) il corpo forestale ha natura bifronte o co-funzionale, inquadrato nell'ambito dello Stato, ma impiegato nell'esercizio di funzioni regionali e posto alle dipendenze delle Regioni;
 - a2) tale natura richiede il rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, quindi il perseguimento di intese tra i due Enti, in ordine all'impiego del Corpo stesso, pena la compromissione del buon andamento dell'azione amministrativa;
 - a3) la necessità di un'intesa quale modalità concreta per garantire il principio di leale collaborazione è confermata dal Titolo V della Costituzione, in base al quale la materia "*agricoltura e foreste*" è rimasta di competenza legislativa regionale;
 - a4) la stessa Corte costituzionale ha precisato che quando si intrecciano competenze normative statali e regionali senza che sia ravvisabile la prevalenza di una materia sulle altre, vi è una concorrenza di competenze che apre la strada all'applicazione del principio di leale collaborazione, in ossequio al quale il legislatore statale deve predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a difesa delle loro competenze;
 - a5) l'intesa in sede di Conferenza unificata è stata individuata da costante giurisprudenza come lo strumento idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie;
 - a6) la "militarizzazione" del Corpo forestale impedisce qualunque collaborazione funzionale con le Regioni del Corpo medesimo, giacché le Regioni non possono in alcun modo disporre di forze militari, sulle quali è prevista una competenza esclusiva dello Stato;
 - a7) in questo quadro, sarebbe stato indispensabile che la riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato fosse realizzata mediante una intesa in Conferenza unificata, mentre è da ritenersi insufficiente il mero parere, inidoneo ad assicurare l'adeguata salvaguardia delle competenze e degli interessi regionali;
- b) sussiste l'illegittimità costituzionale del d.lgs. n. 177 del 2016, artt. 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 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, analogamente a quanto ravvisato dai precedenti del T.a.r. Abruzzo e del T.a.r. Veneto, in quanto, tra l'altro:

- b1) 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 pur in mancanza di una scelta pienamente libera e volontaria da parte degli appartenenti al personale del Corpo forestale;
 - b2) in contrasto con gli artt. 76 e 77 Cost. non è stato consentito al personale del disciolto Corpo forestale di scegliere di transitare in altra Forza di polizia a ordinamento civile;
 - b3) in contrasto con gli artt. 76 e 77, comma 1, della Costituzione, nel procedimento delineato dal Governo, 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 bensì come obbligatorio;
 - b4) 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;
 - b5) il Governo ha 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 meglio rispondenti anche alla lettera della legge delega; *“quindi, in sostanza il legislatore delegato si è appropriato di una discrezionalità riservata al legislatore parlamentare”*;
 - b6) in contrasto con gli artt. 76 e 77, comma 1, della Costituzione, nella parte in cui 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;
- c) sussiste l'illegittimità costituzionale dell'articolo 8, lett. a), della legge delega n. 124 del 2015 e del conseguente d.lgs. n. 177 del 2016, per contrasto con gli articoli 3, commi 1 e 2, 9, 32, 76, 77, comma 1, ed 81 della Costituzione, laddove essa ha delegato il Governo, in maniera del tutto generica e affidato alla scelta arbitraria

di quest'ultimo, l'eventuale assorbimento del Corpo forestale dello Stato in altra Forza di polizia.

III. – Per completezza si segnala che:

d) il *quid novi* rispetto alle due precedenti rimessioni è rappresentato dal richiamo alla giurisprudenza costituzionale in tema di violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e autonomie. Sul punto si segnala Corte cost., 25 novembre 2016, n. 251 (in *Foro it.*, 2017, I, 451, con note di D'AURIA G. e AMOROSO, in *Giur. it.*, 2017, 733 (m), con nota di MEALE, in *Mass. giur. lav.*, 2017, 329, con nota di ROMEO, in *Guida al dir.*, 2017, fasc. 1, 66, con nota di SALERNO, in *Diritti lavori mercati*, 2017, 121 (m), con nota di BATTINI, ALAIMO, in *Urbanistica e appalti*, 2017, 366 (m), con nota di MONACO, in *Giur. constit.*, 2016, 2195, con note di SCACCIA, GORLANI, GENINATTI SATÈ, nonché oggetto della News US in data 1 dicembre 2016, alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una serie di norme di delega dettate dalla legge n. 124 del 2015, c.d. riforma Madia, nella parte in cui le stesse, disciplinando materie di competenza anche regionale, hanno previsto l'acquisizione del parere della Conferenza Stato Regioni in luogo della necessaria intesa. Secondo la Corte, tra l'altro:

- d1) *“È incostituzionale l'art. 18, lett. a), b), c), e), i), l) e m), n. da 1 a 7, l. 7 agosto 2015 n. 124, nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, 1° e 4° comma, stessa legge, prevede, con riguardo al riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche, che il governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di conferenza unificata”;*
- d2) *“È incostituzionale l'art. 19, lett. b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t) e u), l. 7 agosto 2015 n. 124, nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, 1° e 4° comma, stessa legge, prevede, con riguardo al riordino della disciplina dei servizi pubblici locali d'interesse economico generale, che il governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di conferenza unificata”;*
- d3) *“È incostituzionale l'art. 17, 1° comma, lett. a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s) e t), l. 7 agosto 2015 n. 124, nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, 1° e 4° comma, stessa legge, prevede, con riguardo al riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, comprese quelle regionali, che il governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere in sede di conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di conferenza stato-regioni”;*

- d4) *“È incostituzionale l’art. 11, 1° comma, lett. a), b), n. 2, c), n. 1 e 2, e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q), e 2° comma, l. 7 agosto 2015 n. 124, nella parte in cui prevede, con riguardo alla riorganizzazione della dirigenza regionale, che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa acquisizione del parere reso in sede di conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di conferenza stato-regioni”;*
- d5) *l’intesa nella Conferenza è un necessario passaggio procedurale anche quando la normativa statale debba, come nella specie, essere attuata con decreti legislativi delegati, che il Governo adotta sulla base di quanto stabilito dall’art. 76 Cost. Tali decreti - sebbene sottoposti a stringenti limiti temporali e qualitativi nonché condizionati a tutte le prescrizioni contenute nella Costituzione e nella legge delega - non possono sottrarsi alla procedura concertativa, proprio per garantire il pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze;*
- d6) *con riferimento agli effetti, l’illegittimità costituzionale colpisce le disposizioni impugnate solo nella parte in cui prevedono che i decreti legislativi siano adottati previo parere e non previa intesa, con l’ulteriore precisazione che “Le eventuali impugnazioni delle norme attuative dovranno tener conto delle concrete lesioni delle competenze regionali, alla luce delle soluzioni correttive che il Governo, nell’esercizio della sua discrezionalità, riterrà di apprestare in ossequio al principio di leale collaborazione”;*
- e) *sulle conseguenze della menzionata sentenza n. 251 del 2016, si veda il parere della Commissione speciale del Consiglio di Stato 17 gennaio 2017, n. 2371/16 (in Foro it., 2017, III, 49, con nota di ROMBOLI, in Foro amm., 2017, 55, e in Riv. cortei conti, 2017, fasc. 1, 641), secondo cui, tra l’altro:*
- e1) *“i decreti legislativi emanati sulla base della legge delega dichiarata parzialmente incostituzionale restano validi ed efficaci fino ad una eventuale nuova pronuncia della corte costituzionale che li riguardi direttamente”;*
- e2) *“Il percorso più ragionevole per adeguare i decreti legislativi già emanati alle previsioni contenute nella sentenza di incostituzionalità 251/16 della corte costituzionale appare quello della approvazione di decreti correttivi che intervengano direttamente sui decreti legislativi e che si risolvano nell’applicazione della disciplina della delega, come modificata dalla suddetta pronuncia, al processo di riforma in corso”;*
- e3) *“A seguito della dichiarazione di incostituzionalità contenuta nella sent. 251/16 della corte costituzionale, deve escludersi la necessità di un intervento normativo sulla legge delega 7 agosto 2015 n. 124, trattandosi di pronuncia manipolativa con effetto autoapplicativo”;*

- f) sul tema della intesa quale strumento principale per attuare il principio di leale cooperazione fra Stato e Regioni e sui vari tipi di intesa (art. 8, comma 6, l. n. 131 del 2003, intesa procedimentale, forte e ordinaria), si veda:
- f1) Corte cost., 14 luglio 2017, n. 192 (in *Foro it.*, 2018, I, 1501, con nota di D'AURIA G.), secondo cui, tra l'altro: *“è incostituzionale l'art. 1, commi 526 e 536, l. 28 dicembre 2015 n. 208 (legge di stabilità 2016), nella parte in cui, introducendo l'istituto del «piano di rientro» per gli enti sanitari e le aziende sanitarie locali che presentano scostamenti fra costi e ricavi superiori a determinate soglie, prevede che i decreti ministeriali attuativi delle menzionate disposizioni (mediante i quali debbono essere individuati la metodologia di determinazione degli scostamenti, i parametri di valutazione della quantità, della qualità e degli esiti delle cure e le linee guida per la redazione dei «piani di rientro») sono emanati «sentita la conferenza permanente per i rapporti tra lo stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché d'intesa con la stessa conferenza”*;
 - f2) D'AURIA G., nota a Corte cost., 14 luglio 2017, n. 192, cit., secondo cui tra l'altro: nelle ipotesi in cui le norme impugnate dinanzi alla Corte costituzionale siano riferibili a competenze legislative molteplici e variamente dislocate fra il livello statale e quello regionale, ciò comporta che il legislatore statale sia tenuto a predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento e garanzia delle regioni, il più appropriato dei quali è quello della intesa in seno alla conferenza Stato-regioni;
 - f3) Corte cost. 16 settembre 2016, n. 211 (in *Foro it.*, 2016, I, 3392), che ha dichiarato incostituzionale l'art. 1, comma 224, l. 23 dicembre 2014 n. 190, nella parte in cui prevedeva che le modalità di attuazione dei commi da 223 a 227, in tema di rinnovo dei parchi automobilistici destinati ai servizi di trasporto pubblico locale e la ripartizione delle risorse su base regionale fossero stabilite con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, adottato «sentita» la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, anziché «d'intesa» con la conferenza stessa;
 - f4) per la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 4, l. Abruzzo 12 novembre 2014 n. 40, nella parte in cui definiva unilateralmente le modalità di superamento del dissenso regionale in ordine al raggiungimento dell'intesa necessaria allo svolgimento di attività inerenti alla realizzazione delle infrastrutture energetiche, si veda Corte

cost., 10 giugno 2016, n. 131 (in *Foro it.*, 2016, I, 3733, e in *Riv. giur. edilizia*, 2016, I, 678);

- f5) l'intesa consiste in una forma di raccordo di natura procedimentale, alternativa ai raccordi di natura organizzativa e strutturale che si sostanziano nella costituzione di organismi a composizione mista;
- f6) l'intesa debole ovvero ordinaria *ex art. 3 d.lgs. n. 281 del 1997*, si caratterizza per il fatto che, esperito ogni tentativo di raggiungere l'accordo entro un determinato termine, lo Stato possa assumere la decisione finale, a condizione che questa sia adeguatamente motivata in ordine alle circostanze che hanno reso impossibile far convergere il consenso di ciascun ente con quello della controparte e alle ragioni che hanno determinato l'adozione unilaterale dell'atto. L'intesa c.d. "debole", ancorché realizzi una forma di coordinamento a carattere "orizzontale", consente di evitare la paralisi dei processi decisionali, poiché essa non pone di fatto nelle mani di ciascuno dei soggetti coinvolti un vero e proprio "diritto di veto" in grado di impedire l'adozione dell'atto. In particolare, l'art. 3 (rubricato *intese*), del citato d.lgs. ai commi 3 e 4 disciplina le ipotesi in cui il Governo può derogare all'intesa;
- f7) l'art. 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003, prevede che *"il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza Unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni; in tale caso è esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'art. 3 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281"*. La disposizione è stata considerata come uno schema normativo di intesa forte al quale fare riferimento in tutti i casi in cui l'applicazione del principio di leale collaborazione richieda un esercizio concordato della relativa competenza. Dal punto di vista strutturale, l'intesa c.d. "forte", costituisce una tipica forma di coordinamento paritario in quanto comporta che i soggetti partecipanti siano posti sullo stesso piano in relazione alla decisione da adottare, nel senso che quest'ultima deve risultare come il prodotto di un accordo e, quindi, di una negoziazione diretta tra il soggetto cui la decisione è giuridicamente imputata e quello la cui volontà deve concorrere alla decisione stessa, con la conseguenza che il mancato raggiungimento dell'accordo costituisce un ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento;

- g) la questione di legittimità costituzionale sollevata dal T.a.r. per la Valle d'Aosta, sezione unica – ordinanza 5 marzo 2018, n. 17, oggetto della News US in data 14 marzo 2018, in relazione alle norme del codice dell'ordinamento militare, come modificate dal d.lgs. n. 95 del 2017, nella parte in cui prevedono l'inquadramento degli ex marescialli aiutanti sostituiti ufficiali di pubblica sicurezza (MASUPS) nei nuovi gradi della carriera degli ispettori dell'Arma dei Carabinieri esclusivamente sulla base dell'anzianità posseduta alla data del 1° gennaio 2017, senza che sia prevista alcuna forma di valorizzazione del merito e della professionalità, come previsto nella legge delega;
- h) in generale, sulla riorganizzazione delle forze di polizia e del Corpo Forestale dello Stato, per effetto dell'art. 8 della l. n. 124 del 2015 e del d.lgs. n. 177 del 2016, si veda L. CARBONARA, *La riorganizzazione delle forze di polizia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 6, 711;
- i) sui pareri resi dal Consiglio di Stato in materia di riordino dei ruoli e delle competenze delle Forze Armate e delle Forze di polizia:
- i1) Cons. Stato, comm. spec., 12 maggio 2016, n. 1183, parere sullo schema di decreto legislativo in materia di Forze di polizia e di assorbimento del Corpo forestale dello Stato;
 - i2) Cons. Stato, comm. spec., 14 ottobre 2016, n. 2112, parere su alcune questioni interpretative relative all'attuazione del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, sull'assorbimento del Corpo forestale;
 - i3) Cons. Stato, comm. spec., 21 aprile 2017, n. 915, parere sullo schema di decreto legislativo recante il completamento della riorganizzazione, la razionalizzazione ed il potenziamento dell'efficacia delle funzioni dei Corpi di polizia;
 - i4) Cons. Stato, comm. spec., 21 aprile 2017, n. 918, parere sullo schema di decreto legislativo recante modifiche ai decreti legislativi sulle funzioni e i compiti del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e sull'ordinamento del relativo personale;
 - i5) Cons. Stato, comm. spec., 31 ottobre 2017, n. 2263, parere sullo schema di decreto legislativo correttivo del d.lgs. n. 19 agosto 2016, n. 177 in materia di razionalizzazione delle funzioni e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, in cui, in particolare, si ritiene (par. 1.4.3.), ferma la competenza delle corti competenti, che il d.lgs. n. 177 del 2016 non abbia ad oggetto il mutamento ordinamentale di una Forza di polizia, ma il trasferimento di determinate attribuzioni pubblicistiche da un'amministrazione a un'altra, nell'ottica della razionalizzazione ed omogeneità funzionale, scelta espressione di indirizzo politico-

amministrativo riservato all'Autorità di governo. Inoltre, si osserva che: l'assorbimento del Corpo forestale dello Stato è avvenuto all'interno del medesimo comparto Sicurezza e Difesa; è stata prevista una facoltà di scelta in favore degli interessati ai fini del transito in altra amministrazione statale.

- j) Con d.lgs. 12 dicembre 2017, n. 228, *“disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”* (il cui schema di decreto era stato oggetto del parere del Cons. Stato, comm. spec., 31 ottobre 2017, n. 2263, cit.) è stato adottato il decreto integrativo e correttivo del d.lgs. n. 177 del 2016;
- k) Corte cost., 6 dicembre 2018, n. 229 (par. 4.1. ss. del “ritenuto in diritto”), che, nell'esaminare il rapporto fra la delega di razionalizzazione delle Forze di polizia di cui alla legge Madia e i decreti delegati, ha evidenziato che:
 - k1) fra gli obiettivi che la legge delega imponeva, vi era il coordinamento informativo tra le diverse Forze di polizia e all'interno di ciascuna di esse, la più razionale dislocazione del personale e delle risorse strumentali sul territorio, in quanto destinate a favorire l'opera di prevenzione e repressione dei reati, e quindi la garanzia della sicurezza pubblica, che sono esigenze di rango costituzionale;
 - k2) *“un razionale impiego e un'efficace dislocazione sul territorio degli apparati personali e strumentali delle Forze di polizia possono anche comportare la trasmissione di notizie relative alle indagini, ma va da sé che questa deve essere regolata secondo un attento e ragionevole bilanciamento tra interessi e principi potenzialmente confliggenti”*.