

**Il T.a.r. di Pescara rimette alla Corte costituzionale le norme della legge c.d. Madia relative alla soppressione del Corpo Forestale dello Stato ed al conseguente assorbimento del relativo personale nell'Arma dei Carabinieri e nelle altre Forze di polizia ad ordinamento militare e civile.**

[Tar Pescara, sez. I, ordinanza 16 agosto 2017, n. 235 – Pres. Tramaglino, Est. Ballorini](#)

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

*E' rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, lett. a), l. 7 agosto 2015, n. 124, per contrasto con gli artt. 3, commi 1 e 2, 9, 32, 76, 77, comma 1, e 81 Cost. e degli artt. 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19, d.lgs. 19 agosto 2016, n. 177, 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 artt. 2, 3, commi 1 e 2, 4, 76 e 77, comma 1, Cost. (1).*

---

(1) I.- Con l'ordinanza in epigrafe è stata rimessa 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.

Le questioni sollevate con l'articolata ordinanza sono di due ordini.

Da un lato si collocano quelle che attingono direttamente la legge delega (n. 124 del 2015) nella parte in cui ha previsto la razionalizzazione delle Forze di polizia.

Dall'altro lato si collocano quelle che riguardano il decreto delegato, attuativo della riforma *in parte qua*.

Sul primo versante - punti sub 4 ss. della motivazione - l'ordinanza dubita della legittimità 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, 77 comma 1, e 81 della Costituzione, laddove ha affidato al Governo, 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, tramite una delega che il T.a.r. Pescara non esita a qualificare come delega in bianco. Viene altresì rilevato come la norma di delega abbia 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.

Sul secondo versante - punti sub 3 ss. della motivazione - l'ordinanza dubita della legittimità costituzionale di una serie di norme del decreto attuativo conseguente (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.

In particolare:

a) si dubita del mancato rispetto del principio di autodeterminazione del personale del Corpo forestale come conseguenza delle limitazioni, all'esercizio di alcuni diritti costituzionali, derivanti dall'assunzione non pienamente volontaria dello *status* di militare;

b) si ritiene, tale soluzione, in contrasto con la precedente tradizione normativa e quindi con i principi e criteri direttivi di delegazione, non essendo stato consentito al personale del disciolto Corpo forestale di scegliere di transitare in altra Forza di polizia ad ordinamento civile;

c) si contesta la violazione della legge delega 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;

d) si lamenta la violazione del principio di ragionevolezza sotto il profilo che la scelta operata dal Governo di militarizzare il personale del disciolto Corpo forestale, a fronte del notevole sacrificio imposto al personale stesso, non appare proporzionata allo scopo del mantenimento dell'efficienza che al Corpo è sempre stata riconosciuta, oltre che in violazione della precedente tradizione normativa riguardante sia le altre Forze di polizia che lo stesso Corpo forestale;

e) l'obbligatorio riassorbimento in forze militari risulterebbe altresì in violazione diretta del 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.

II.- Per completezza si segnala:

f) sui criteri generali della legge delega n. 124 del 2015, si ricorda la dichiarazione di incostituzionalità, per violazione del principio dell'intesa Stato – Regione, di cui a [Corte cost., 25 novembre 2016 n. 251](#), in *Foro it.*, 2017, I, 451, con note di D'AURIA e G., AMOROSO, nonché oggetto della [News US in data 1 dicembre 2016](#) ai cui riferimenti ed approfondimenti si rinvia; nonché il parere reso da Cons. Stato, comm. spec., 17 gennaio 2017, n. 2371/16, *ibidem*, III, 49, con nota di ROMBOLI, che è intervenuto, su richiesta del Governo, per esaminare le soluzioni praticabili tramite l'esercizio del potere correttivo; circa i limiti che incontra il legislatore delegato nell'esercizio del potere correttivo di un decreto delegato e sulla naturale portata retroattiva delle disposizioni correttive, Cass. civ., sez. un., 17 dicembre 2003, n. 19388; 2 agosto 2002, n. 11631; sez. I, 27 gennaio 1993, n. 1017, in *Foro it.*, 1993, I, 1476; Cons. Stato., sez. atti

normativi, 5 luglio 2012, n. 5922/12; 26 luglio 2011, n. 2602/11, in *Foro it.*, 2013, III, 32; 5 novembre 2007, n. 3838/07, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2007, 3225; 9 luglio 2007 n. 2660/07, *ibidem*, 2288; Ad. gen., 6 giugno 2007, n. 1750/07; in dottrina, senza pretesa di completezza, si vedano i contributi di CARTABIA, I decreti legislativi <<integrativi e correttivi>>: il paradosso dell'effettività, in *Rass. parlamentare*, 1997, 45; N. LUPU, Un criterio (ancora un po' incerto) per distinguere tra decreti legislativi correttivi "veri" o "falsi", in *Giur. cost.*, 2001, 2661;

g) sui requisiti della legge delega e del decreto delegato, cfr. da ultimo [Corte cost., 11 maggio 2017, n. 104](#), oggetto della [News US in data 16 maggio 2017](#), e [10 marzo 2017, n. 51](#), oggetto della [News US in data 17 marzo 2017](#), cui si rinvia per ogni approfondimento di dottrina e giurisprudenza;

h) in merito alla disciplina oggetto di rimessione, cfr. il parere (più volte menzionato dall'ordinanza in esame) reso da Cons. Stato, comm. spec., 12 maggio 2016, n. 2371/16, in *Foro it.*, 2017, III, 49, avente ad oggetto lo schema di decreto legislativo recante: "Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato ai sensi dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n.124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"; parere 14 ottobre 2016, avente ad oggetto il quesito del Ministero delle politiche agricole e forestali (poi trasfuso nel decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177), che, pure, aveva escluso, con dovizia di argomenti, i dubbi di costituzionalità che erano stati ventilati dalle associazioni di categoria che avevano formulato osservazioni in proposito;

i) in ordine alla competenza territoriale sulle controversie proposte dagli appartenenti al Corpo forestale aventi ad oggetto i provvedimenti attuativi della riforma, cfr. da ultimo Cons. Stato sez. IV, ordinanze 3 maggio 2017, nn. 2020 e 2018; 27 marzo 2017, nn. 1356, 1357, 1358 e 1359; 28 luglio 2017, n. 3194; tutte nel senso della competenza del T.a.r. locale in applicazione del criterio del foro della sede di servizio ex art. 13, co. 2, c.p.a, come conseguenza della specialità della disciplina recata dal più volte menzionato d.lgs. n. 177 cit.; è stata riconosciuta la competenza del T.a.r. per il Lazio (ma sempre in esplicita adesione agli indirizzi ora richiamati) da parte di Cons. Stato, sez. IV ord.za 3 agosto 2017 n. 3885 in quanto nella relativa fattispecie risultava impugnato, oltre all'atto di assegnazione, anche l'atto generale contenuto nel d.P.C.M. 21 novembre 2016 che - in attuazione di quanto disposto dal comma 3 dell'art. 12 del decreto legislativo n. 177/2016 - ha determinato il contingente di personale del Corpo forestale dello Stato che potrà avvalersi della facoltà del transito ad altra Amministrazione statale e definito le tabelle di equiparazione e dei criteri da applicare alle procedure di mobilità;

j) sulla unicità del comparto delle Forze di polizia (ferma restando la peculiarità dello *status* degli appartenenti a quelle ad ordinamento militare) che, a mente degli artt. 16, l. n. 121 del 1981 e 2, d.lgs. n. 195 del 1995, abbraccia (a fini funzionali, economici, organizzativi e ordinamentali), la Polizia di Stato, la Polizia penitenziaria, il Corpo della Guardia di finanza, e l'Arma dei carabinieri, v., per ogni riferimento di dottrina e giurisprudenza, F. BASSETTA, in *Commentario all'ordinamento militare*, a cura di R. DE NICTOLIS – V. POLI – V. TENORE, Roma,

2019, vol. I, 545 ss., 666 ss.; tale unicità risulta ancor più evidente dall'esame del d.lgs. 29 maggio 2017, n. 95 "Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", in relazione la quale si veda il parere reso da Cons. Stato, comm. Spec., 21 aprile 2017, n. 915; si evidenzia che la revisione dei ruoli operata dal d.lgs. 95 cit. (e, per le Forze armate, dal coevo d.lgs. 29 maggio 2017, n. 94 "Disposizioni in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze armate, ai sensi dell'articolo 1, comma 5, secondo periodo, della legge 31 dicembre 2012, n. 244") e l'omogeneizzazione del trattamento economico ha, fra gli altri presupposti, i risparmi di spesa conseguiti anche a mezzo della soppressione del Corpo forestale;

k) in tema di effetti della riorganizzazione delle forze di Polizia sui diritti di natura sindacale, cfr. Corte cost., 17 dicembre 1999, n. 449, in *Foro it.*, 2000, I, 1430; *Giornale dir. amm.*, 2000, 256, con nota di BALDANZA; secondo cui: "Non è fondata, in riferimento agli art. 3, 39 e 52 cost., la q.l.c. dell'art. 8 comma 1 l. 11 luglio 1978 n. 382 (Norme di principio sulla disciplina militare), nella parte in cui vieta agli appartenenti alle Forze armate di costituire associazioni professionali a carattere sindacale e, comunque, di aderire ad altri sindacati esistenti. Infatti, nel rapporto di impiego del militare, con l'insieme dei diritti, doveri e garanzie che lo contraddistinguono, ha rilievo nel suo carattere assorbente il servizio reso in un ambito speciale quale è quello militare, sicché la costituzione di associazioni sindacali o l'adesione a sindacati potrebbe risultare non compatibile con i caratteri di coesione interna e neutralità dell'ordinamento militare. La situazione non è comparabile con la Polizia di Stato che ha avuto sì una circoscritta libertà sindacale, ma contestualmente alla smilitarizzazione del Corpo di polizia";

l) sulla legittimità del riordino della Guardia di finanza incentrato sul carattere militare del Corpo, cfr. Corte cost., 7 febbraio 2000, n. 35, in *Foro it.*, 2000, I, 705, con nota di ROMBOLI; *Giur. costit.*, 2000, 1103 (m), con nota di BALDINI;

m) sulla nozione di militare, l'acquisto e la perdita del relativo *status*, la poliedricità delle figure in essa ricomprese e caratterizzate da una sensibile diversità di disciplina (si pensi agli allievi dei licei militari ex artt. 218 e 788 c.m., ai giovani reclutati per l'assolvimento della c.d. mini naja ex art. 92-bis, c.m., a tutto il personale ausiliario militare delle FF.AA.: cappellani, appartenenti al Corpo militare della Croce rossa, al Corpo delle infermiere volontarie, all'Associazione dei cavalieri italiani del S.M.O.M., disciplinato dal libro V del c.m.) v., per ogni approfondimento di dottrina e giurisprudenza, F. BASSETTA e V. POLI, in *Commentario all'ordinamento militare*, a cura di R. DE NICTOLIS – V. POLI – V. TENORE, Roma, 2011, sub art. 625 - 633;

n) sulla indefettibilità (in favore del personale militare ed in sintonia con il personale civile) di un nucleo essenziale di garanzie procedimentali poste a presidio del diritto di difesa, ferma restando la peculiarità dello *status* di militare e gli accresciuti doveri di rettitudine e onestà che lo contraddistinguono, cfr. da ultimo [Corte cost., 15 dicembre 2016, n. 268](#), in *Foro it.*,

2017, I, 1131, nonché oggetto della [News US in data 4 gennaio 2017](#), cui si rinvia per ogni approfondimento di dottrina e giurisprudenza;

o) sul servizio militare obbligatorio, nei limiti e modi stabiliti dalla legge ordinaria, nell'ambito del sacro dovere di difesa della patria sancito dall'art. 52 Cost., v., per ogni riferimento di dottrina e giurisprudenza nonché sul carattere della riserva di legge, R. DE NICTOLIS, in *Commentario all'ordinamento militare*, a cura di R. DE NICTOLIS – V. POLI – V. TENORE, Roma, 2010, 78 ss.