

La Corte costituzionale ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale delle norme della legge c.d. Madia relative alla soppressione del Corpo forestale dello Stato e al conseguente assorbimento del relativo personale nell'Arma dei carabinieri e nelle altre Forze di polizia ad ordinamento militare e civile.

Corte costituzionale, sentenza, 10 luglio 2019, n. 170 – Pres. Lattanzi, Red. Carosi

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

Devono essere dichiarate non fondate:

1) *le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 9, 32, 76, 77, primo comma, e 81 della Costituzione;*

2) *la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge n. 124 del 2015, sollevata, in riferimento all'art. 76 Cost.;*

3) *le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge n. 124 del 2015, sollevate, in riferimento agli artt. 5, 97, 117, quarto comma, 118 e 120 Cost.;*

4) *le questioni di legittimità costituzionale degli articoli da 7 a 19 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 (Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 76 e 77, primo comma, Cost.;*

5) *le questioni di legittimità costituzionale degli articoli da 7 a 14 e dell'art. 18 del d.lgs. n. 177 del 2016, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 4, 76 e 77, primo comma, Cost. (1).*

(1) I. – Con la sentenza in epigrafe, la Corte costituzionale ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale 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.

II. – Le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate con diverse ordinanze di rimessione. In particolare:

- a) il T.a.r. per l'Abruzzo, sez. 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, nonché oggetto della News US, in data 22 agosto 2017, alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti) ha sollevato questioni di legittimità costituzionale

della legge delega n. 124 del 2015, nella parte in cui ha previsto la razionalizzazione delle Forze di polizia, e del decreto delegato, attuativo della riforma *in parte qua*;

- b) il T.a.r. per il Veneto, sez. I, ordinanza 22 febbraio 2018, n. 210 (oggetto della News US in data 21 marzo 2018, cui si rinvia per ogni approfondimento), ha rimesso alla Corte costituzionale la questione della 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, nel riprendere gli argomenti e i parametri già utilizzati dalla menzionata ordinanza del T.a.r. per l'Abruzzo, concentra la propria attenzione sul profilo dell'acquisizione non volontaria dello *status* militare da parte degli appartenenti al Corpo forestale dello Stato;
- c) il T.a.r. per il Molise, sez. I, ordinanza 7 dicembre 2018, n. 690 (oggetto della News US, in data 19 dicembre 2018, alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti) ha ripreso gli argomenti e i parametri utilizzati dalle due precedenti sopra citate rimessioni, precisando, inoltre, che la militarizzazione del Corpo forestale impedisce in assoluto qualunque collaborazione funzionale del Corpo medesimo con le Regioni, in quanto queste ultime non possono disporre di forze militari, in relazione alle quali è prevista una competenza esclusiva dello Stato, con conseguente violazione delle norme che pongono la regola dell'intesa in sede di Conferenza unificata.

III. – La Corte, dopo aver riunito i giudizi e descritto il quadro normativo di riferimento:

- d) ha ritenuto prive di fondamento le censure proposte nei confronti dell'art. 8, comma 1, lett. a), della legge n. 124 del 2015, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. Contrariamente a quanto sostenuto dai rimettenti – secondo cui la citata disposizione avrebbe conferito al Governo una delega in bianco, in quanto non avrebbe perimetrato la discrezionalità del Governo quanto all'alternativa di sciogliere o meno il Corpo e non individuando la forza di polizia cui farlo confluire – ha evidenziato che:
 - d1) la legge di delega n. 124 del 2015 e il d.lgs. n. 177 del 2016 hanno dato luogo a una riorganizzazione assai complessa che incide in profondità sulle strutture e sul personale di tutte le Forze di polizia;
 - d2) la delega, contemplando espressamente l'eventualità dell'assorbimento del Corpo forestale in altra Forza di polizia, consente che essa possa essere individuata nell'Arma dei carabinieri, rientrando nel novero delle forze di polizia secondo il quadro normativo di riferimento;

- d3) la volontà del legislatore delegante di consentire il passaggio all'Arma dei carabinieri si ricava anche dalle risultanze dei lavori preparatori;
- d4) in presenza di una delega di riassetto così incisiva e non di mero riordino non può essere precluso al legislatore di attribuire a quello delegato una scelta tra più opzioni possibili lasciando aperta, nell'ambito di criteri volti a rendere efficienti le funzioni oggetto di trasferimento, una pluralità di soluzioni, tutte egualmente rimesse alla discrezionalità del Governo nell'attuazione della legge di delega, secondo un disegno procedurale coerente con l'art. 76 Cost.;
- e) ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lett. a), della l. n. 124 del 2015, sollevate in riferimento agli artt. 9, 32 e 81 Cost. e in relazione ai seguenti profili: l'assorbimento del Corpo forestale nell'Arma dei carabinieri lederebbe la salvaguardia dell'ambiente in termini di funzionalità, per la dispersione delle competenze; a tale assorbimento sarebbe collegata la lesione del diritto del personale del Corpo forestale consistente nel pregiudizio alla consolidata professionalità dello stesso; la riforma avrebbe sacrificato alle esigenze della finanza pubblica il nucleo incompressibile della tutela ambientale e delle connesse posizioni soggettive dei dipendenti del Corpo forestale. Secondo la Corte:
 - e1) quanto al pregiudizio alla tutela ambientale, i principi sottesi a tale funzione non consistono nella mera conservazione dell'apparato operativo, ma nella ricerca della migliore utilizzazione delle risorse in una prospettiva di continuità, senza cioè disperdere professionalità e assetti territoriali, bensì inquadrandoli in un contesto maggiormente funzionale;
 - e2) in ordine alla lesione dei diritti del personale forestale, deve ritenersi che, dall'esame dei principi e dei criteri della delega, si rinviene la prescrizione circa la corrispondenza tra funzioni unitariamente attribuite e transito del corrispondente personale, salvaguardandone professionalità e specialità. In particolare, l'art. 8, comma 1, lett. a), della legge n. 124 del 2015 statuisce che la riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato e l'eventuale assorbimento in altra forza di polizia debba far 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"*. Inoltre, il nuovo assetto

funzionale e organizzativo deve essere caratterizzato dalla revisione della disciplina in materia di reclutamento, di stato giuridico e di progressione in carriera, tenendo conto del merito e delle professionalità, nell'ottica della semplificazione delle relative procedure, prevedendo 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. La delega, pertanto, non risulta né generica né lesiva delle situazioni soggettive dei funzionari forestali;

- e3) per quanto concerne le esigenze erariali, la norma censurata persegue sinergie funzionali prima ancora che economiche, così da tendere non a un mero risparmio di spesa, ma a un livello superiore di efficienza coerente con il principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., che conforma l'esercizio dei poteri pubblici e la cura degli interessi generali. Il perseguimento di risparmi di scala e di una migliore efficienza dei servizi non costituisce, nel caso di specie, una compressione del diritto della collettività alla salvaguardia dell'ambiente e di quello dei lavoratori forestali al mantenimento del livello delle professionalità acquisite e l'eliminazione di sovrapposizioni e duplicazioni di competenza può essere idonea a garantire una maggiore efficacia nell'esercizio delle funzioni affini e, con riguardo al caso di specie, una migliore tutela dell'ambiente, del territorio e della sicurezza agroalimentare;
- f) ha disatteso la censura mossa all'art. 8, comma 1, lett. a), della l. n. 124 del 2015, in riferimento all'art. 3 Cost. - secondo cui l'assorbimento del Corpo forestale in altre forze di polizia comporterebbe lo smembramento delle relative funzioni e una riduzione di efficienza senza determinare razionalizzazione dei costi e semplificazione organizzativa – rilevando che:
 - f1) l'accorpamento, oltre a consentire economie di scala, non indebolisce la salvaguardia dei beni protetti rispetto alla situazione preesistente e tende anzi a incrementare l'efficienza e l'efficacia nell'esercizio delle funzioni conseguentemente trasferite;
 - f2) la possibilità di parziale transito di funzioni e personale verso altre Forze di polizia o altre amministrazioni non può essere considerata una dispersione di professionalità, in quanto, per quanto concerne le altre forze di polizia, il legislatore si premura di precisare che si deve trattare di un contingente limitato di personale in conseguente corrispondenza delle funzioni alle stesse attribuite, mentre, per quanto concerne il transito nei vigili del fuoco, sono interessate le sole competenze in materia di lotta

attiva contro gli incendi boschivi e di spegnimento con mezzi aerei degli stessi;

g) ha dichiarato infondate, in riferimento agli artt. 5, 97, 117, quarto comma, 118 e 120 Cost., le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti dell'art. 8 della l. n. 124 del 2015, con riguardo alla parte in cui delega il Governo a provvedere con decreto legislativo alla riorganizzazione del Corpo forestale e al suo eventuale assorbimento in altra forza di polizia previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata, in quanto:

g1) la riforma incide su ambiti materiali di esclusiva competenza statale e non su competenze statali e regionali inestricabilmente connesse, poiché l'esistenza di competenze amministrative del Corpo forestale nella materia agricoltura e foreste non pone in essere quella fitta trama di relazioni in cui ravvisare plurimi e distinti interessi da ripartirsi diversamente lungo l'asse della competenza normativa di Stato e Regioni;

g2) dal punto di vista organizzativo e del personale, la disciplina delle forze di polizia è riconducibile alla materia ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lett. g), Cost.;

g3) sotto il profilo funzionale, le attribuzioni interessate sono riconducibili alla materia ordine pubblico e sicurezza (art. 117, secondo comma, lett. h, Cost.) e ordinamento penale (art. 117, secondo comma, lett. l, Cost.);

g4) la delega si è occupata di queste funzioni, appartenenti a materie di competenza esclusiva dello Stato, senza innovare le funzioni amministrative che il Corpo forestale esercita in ambito regionale;

g5) la giurisprudenza costituzionale ha limitato la materia forestale di competenza regionale alla funzione economico-produttiva del patrimonio boschivo, mentre i profili ambientali sono ascritti alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.;

h) non fondata la questione di legittimità costituzionale del d.lgs. n. 177 del 2016 per violazione degli artt. 76 e 77 Cost. per inosservanza dei principi e dei criteri direttivi enunciati nella delega - i quali avrebbero vincolato il Governo, in caso di soppressione del Corpo forestale, a farne confluire il personale nella Polizia di Stato, trattandosi di forza di polizia a ordinamento civile, anziché nell'Arma dei carabinieri, caratterizzata dall'ordinamento militare - in quanto:

h1) la possibilità dell'assorbimento nell'Arma dei carabinieri appare conforme alla delega e, in particolare, alla formulazione delle disposizioni contenute nell'art. 8, comma 1, lett. a), della l. n. 124 del 2015;

- h2) l'ipotesi dell'eventuale assorbimento del Corpo forestale risulta corredata dalla possibilità di conseguenti modificazioni all'ordinamento del personale della forza di polizia interessata all'accorpamento;
 - h3) alcuni elementi fattuali corroborano in modo appropriato la scelta legislativa: *"in particolare, vi è una solida coincidenza tra la diffusione capillare sul territorio nazionale delle stazioni dell'Arma dei carabinieri e di quelle del Corpo forestale, mentre la Polizia di Stato, verso cui le parti costituite sembrano esprimere la propria preferenza, è prevalentemente dislocata nel territorio urbano"*;
 - h4) il legislatore delegato, tra le varie soluzioni, ha operato una scelta che non risulta sproporzionata per plurimi motivi, tra i quali: la dislocazione sul territorio degli uffici e delle stazioni forestali, sostanzialmente simile a quelle dell'Arma dei carabinieri; il principio della tendenziale conservazione dell'apparato nelle pur inevitabili vicende modificative dell'ente accorpato; la presenza di alternative residuali, graduate secondo le possibilità concretamente esistenti, nell'ordinamento delle forze di polizia e di altre amministrazioni secondo un criterio di compatibilità tra vecchie e nuove funzioni del personale trasferito;
- i) ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. da 7 a 19 del d.lgs. n. 177 del 2016, sollevate in riferimento agli artt. 2, 3 e 4 Cost.. Contrariamente a quanto sostenuto dai rimettenti – secondo cui il meccanismo di assunzione non pienamente volontario dello *status* di militare sarebbe violativo del principio di autodeterminazione del personale del Corpo forestale e la contrazione dei diritti non sarebbe, inoltre, proporzionata allo scopo dell'efficienza del servizio da rendere – ha tuttavia evidenziato:
- i1) non può essere configurato un diritto fondamentale incompressibile al mantenimento del posto di lavoro. Nell'ambito della tematica della mobilità del pubblico impiego, che rileva specificamente nel caso in esame, sono state ritenute legittime disposizioni rispondenti alle finalità di evitare la cessazione definitiva del rapporto di lavoro di chi sia dipendente pubblico e di ottenere allo stesso tempo un contenimento della spesa per il personale, in quanto ritenute idonee a promuovere, nel settore del pubblico impiego, condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost. e che tali soluzioni consentano di garantire un equilibrato contemperamento tra il mantenimento dei rapporti di lavoro e la discrezionalità legislativa connessa al processo di riordino dello Stato e degli enti pubblici;
 - i2) in relazione al passaggio nell'Arma dei carabinieri, le disposizioni censurate operano, con modalità gradualistiche, nella prospettiva di una

tendenziale conservazione del rapporto tra funzioni e personale trasferito, in modo da preservare la sinergia tra esperienze acquisite e attività esercitate. L'interessato che sceglie di non transitare nell'Arma dei carabinieri e non viene assegnato alle altre Forze di polizia, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco o al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, può richiedere il passaggio, in contingente limitato, ad altra amministrazione statale, individuata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con preferenza tra quelle che svolgono funzioni attinenti alle professionalità del personale da ricollocare. In quest'ultimo caso, il rapporto di lavoro sarà privatizzato e verrà corrisposto un assegno *ad personam* riassorbibile con i successivi miglioramenti economici, a qualsiasi titolo conseguiti, pari alla differenza, limitatamente alle voci fisse e continuative, fra il trattamento economico percepito e quello corrisposto in relazione alla posizione giuridica ed economica di assegnazione;

- i3) anche per il personale che, entro la data del 31 dicembre 2016, non sia stato ricollocato e non abbia optato per la riassegnazione all'amministrazione individuata dal Capo del Corpo forestale, il decreto assicura un trattamento non inferiore a quello riservato al personale della mobilità collettiva in esubero previsto dall'art. 33, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001, corrispondente a un'indennità pari all'ottanta 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. La previsione residuale dell'eventuale collocamento in disponibilità non si traduce in un'ingiustificata compressione dei diritti del personale del Corpo forestale, ma costituisce una soluzione fisiologica di chiusura del sistema nel caso di impossibilità di reimpiego alternativo;
- i4) per quanto concerne il transito dall'ordinamento civile a quello militare, lo *status* giuridico di militare comporta l'adempimento di doveri e obblighi e limita alcune prerogative che la Costituzione garantisce ad altri cittadini, ma l'assenza di un meccanismo coercitivo al passaggio dallo *status* civile a quello militare e l'esigenza di assicurare un maggiore livello di efficienza agli stessi servizi, già svolti dal Corpo forestale e ora assegnati all'Arma dei carabinieri, costituiscono elementi decisivi per ritenere la correttezza del bilanciamento tra interessi antagonisti che il legislatore delegato si è trovato a esprimere nell'ambito della concreta attuazione della riforma. Il mutamento di *status* è espressione di una nuova concezione organizzativa in cui sono le competenze a dare la misura della professionalità. In tale prospettiva, al personale forestale, che transita nel nuovo Corpo, è

consentito mantenere, compatibilmente con il nuovo assetto organizzativo, la stessa sede di servizio, in relazione alle esigenze di conservazione della specialità e dell'unitarietà delle funzioni, nonché continuare a svolgere funzioni a presidio dell'ambiente, del territorio e delle acque e della sicurezza agroalimentare, in attuazione del principio, contenuto nella legge delega, della salvaguardia delle professionalità esistenti. L'obiettivo del legislatore è di assicurare razionalizzazione e omogeneizzazione delle funzioni di polizia e sicurezza sul presupposto che siano esse a dare la misura della professionalità nell'attività di chi le esercita; se il passaggio all'Arma dei carabinieri e lo svolgimento delle funzioni specializzate consentono di mantenere il livello di presidio ambientale, nonché l'efficienza e il buon andamento, è comunque prevista l'opzione per la privatizzazione del rapporto di lavoro, con transito in altra amministrazione dello Stato;

- i5) *“la struttura complessiva del riordino effettuata dal decreto legislativo in esame realizza un bilanciamento non implausibile tra l'esigenza di rendere più efficiente la tutela ambientale, quella di salvaguardare le posizioni lavorative del personale proveniente dal disciolto Corpo forestale e quella di migliorare l'utilizzazione delle risorse economiche disponibili. Bilanciamento che – come detto – dovrà trovare coerente attuazione, garantendo l'ottimale prestazione dei servizi inerenti alla tutela ambientale e l'impiego, nel nuovo ambito operativo, del personale proveniente dal precedente assetto amministrativo”.*

IV. – Per completezza si segnala che:

- j) 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;
- k) sui pareri resi dal Consiglio di Stato in materia di riordino dei ruoli e delle competenze delle Forze armate e delle Forze di polizia:
- k1) 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;
- k2) 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;
- k3) 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;

- k4) 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;
- k5) 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;
- l) 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;
- m) 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:
 - m1) 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;
 - m2) *“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”;

n) sui requisiti della legge delega e la differenza fra delega di riassetto e delega di mero riordino si veda anche Corte cost., sentenza 9 aprile 2019, n. 79 (oggetto della News US, n. 52 del 6 maggio 2019, alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti), secondo cui:

n1) *“Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8 del d.lgs. n. 178 del 2012, sollevate, in riferimento agli artt. 1 e 76 Cost., in relazione all’art. 2 della legge-delega 4 novembre 2010, n. 183, nonché in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dal T.a.r. per il Lazio, e concernenti i profili della soppressione e liquidazione del precedente ente pubblico (con istituzione di una nuova persona giuridica di diritto privato), della smilitarizzazione e ridefinizione del trattamento economico del personale del Corpo militare della Croce Rossa, e della prevista riduzione delle risorse finanziarie per il funzionamento dell’ente”;*

n2) l’art. 76 Cost., per un verso, conduce il Parlamento a circoscrivere i margini di azione dell’esecutivo, delegando l’esercizio della funzione legislativa con limiti precisi che non si riducano a clausole di stile prive di adeguata efficacia precettiva e limitando rigorosamente i poteri del legislatore delegato, al fine di evitare che la delega sia esercitata in modo divergente dalle finalità che l’hanno determinata, per altro verso, le condizioni fissate dal delegante, ai sensi dell’art. 76 Cost., rappresentano un confine invalicabile per il Governo che proprio nel contenuto della delega trova la misura della propria azione, godendo quest’ultimo di un limitato margine di discrezionalità per l’introduzione di soluzioni innovative, le quali devono attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante;

n3) il procedimento delineato dall’art. 76 Cost. attiene comunque alla produzione di atti legislativi, sicché il delegante non è onerato di fornire una descrizione tassativa delle norme suscettibile di guidare il delegato, risultando anzi consentito il ricorso a clausole generali, ferma la necessità che queste siano accompagnate dall’indicazione di precisi principi; per parte sua, il delegato è chiamato a sviluppare, e non solo ad eseguire, le previsioni della legge di delega nel senso quindi che, mentre la legge-delega, fondamento e limite del potere legislativo delegato, non deve contenere enunciazioni troppo generali o comunque inidonee a indirizzare l’attività normativa del legislatore delegato, essa può comunque essere abbastanza ampia da preservare un margine di discrezionalità, e un corrispondente spazio, entro il quale il Governo possa agevolmente

svolgere la propria attività di riempimento normativo, la quale è pur sempre esercizio delegato di una funzione legislativa;

- n4) nel caso di specie, dai lavori preparatori della legge-delega si trae conferma che, laddove l'art. 2 della legge n. 183 del 2010 ha identificato l'oggetto della delega nella *"riorganizzazione degli enti"*, si è voluto intervenire sull'ente pubblico *"attraverso una complessiva revisione della sua struttura organizzativa"*; inoltre, le indicate *"esigenze di «semplificazione e snellimento dell'organizzazione della struttura amministrativa degli enti" e l'auspicata "razionalizzazione e ottimizzazione delle spese e dei costi di funzionamento, previa riorganizzazione dei relativi centri di spesa"* (art. 2, comma 1, lett. a), b), della legge n. 183 del 2010) lasciavano *"aperta una pluralità di soluzioni, tutte egualmente rimesse alla discrezionalità del Governo nell'attuazione della legge di delega, secondo un disegno procedurale coerente con l'art. 76 Cost."*, dovendosi quindi concludere che l'esecutivo non abbia valicato l'oggetto, gli obiettivi e le finalità posti dalla legge delega, essendosi limitato ad intervenire sulla struttura della C.R.I., senza sopprimerla, ma confermandone le rilevanti attività, di interesse pubblico, che essa ha storicamente svolto nel contesto interno e internazionale (assicurandole, tra l'altro, *"la prevalenza di finanziamenti pubblici"* per il suo sostentamento); in tal senso, quindi, il mutamento della natura giuridica dell'organismo *"altro non è se non lo strumento individuato dal delegato per raggiungere e soddisfare la finalità indicata dal delegante"*;
- n5) peraltro, che il ritorno all'originaria struttura associativa della Croce Rossa non possa dirsi estraneo agli obiettivi di riorganizzazione perseguiti dalla delega è confermato sia dagli indizi derivanti dalla *"complessa evoluzione normativa della Croce Rossa dalla fondazione alla legge di riforma sanitaria"* e dai *"vincoli internazionali"* che depongono in favore di una struttura *"non governativa"*, sia dal complessivo dispiegarsi dell'*iter* parlamentare che ha accompagnato il varo del decreto legislativo censurato e, in particolare, dai pareri favorevoli espressi dalle competenti commissioni parlamentari;
- n6) non fondato è dichiarato anche l'ulteriore profilo di censura del rimettente, relativo alla presunta sub-delega (in favore dei Ministri della salute, dell'economia e delle finanze e della difesa) che l'esecutivo, all'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 178 del 2012, avrebbe attuato con riguardo alle modalità di finanziamento dell'Associazione della Croce Rossa italiana; in proposito la Corte ribadisce la propria giurisprudenza secondo cui è consentito al decreto delegato il conferimento agli organi dell'esecutivo della funzione *"di emanare normative di tipo regolamentare (sentenza n. 79 del*

1966), disposizioni di carattere tecnico (sentenza n. 106 del 1967) o atti amministrativi di esecuzione (ordinanza n. 176 del 1998)”;

- n7) anche in punto di inquadramento del personale militare nei ruoli civili, la Corte giudica non fondate le deduzioni del rimettente, argomentate ex art. 76 Cost., in quanto “Non è manifestamente incoerente con la finalità complessiva della riforma, in un’ottica di razionalizzazione delle spese, stabilire un diverso inquadramento del personale ausiliario, a maggior ragione laddove, come nel caso di specie, il delegato opti, quale strumento di attuazione del compito affidatogli dal delegante, per la trasformazione dell’ente pubblico in persona giuridica di diritto privato. D’altronde, è la stessa legge di delega ad aver indicato al Governo la necessità di garantire la razionalizzazione e l’ottimizzazione delle spese e dei costi di funzionamento, obiettivi coerentemente perseguiti dal legislatore delegato tramite il trasferimento del personale militare ausiliario al ruolo civile”;
- o) sul vizio di eccesso di delega legislativa, e sul conseguente sindacato della Corte costituzionale, si vedano, tra le altre:
- o1) Corte cost., 30 gennaio 2018, n. 10 (in *Giur. cost.*, 2018, 137, con nota di TARLI BARBIERI, in *Foro it.* 2018, I, 1119, nonché oggetto della News US in data 31 gennaio 2018, cui si rinvia per un quadro ricostruttivo *in subiecta materia*), con la quale è stata dichiarata l’incostituzionalità dell’art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 62 del 2006, nelle parti in cui prevede che, in caso di dimissioni o di cessazione di uno o più membri elettivi del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa dall’incarico, per qualsiasi causa nel corso del quadriennio, sono indette elezioni suppletive tra i magistrati appartenenti al corrispondente gruppo elettorale per designare, per il restante periodo, il sostituto del membro decaduto o dimessosi. La Corte ha precisato che, al fine di effettuare il sindacato di eccesso di delega, occorre procedere ad un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l’uno, relativo alle norme che determinano l’oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, da svolgere tenendo conto del complessivo contesto in cui esse si collocano ed individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della stessa; l’altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega. Sulla scorta di tale ricostruzione, la Corte definisce la norma delegata in oggetto come eccentrica rispetto alla norma delegante. In primo luogo, in quanto l’innovazione prevista dalla legge delega non aveva connotazioni tali da incidere in modo organico sulla relativa disciplina di settore. In secondo luogo perché, se la finalità del legislatore delegante era quella di uniformare i sistemi elettorali per

l'elezione dei componenti togati degli organi di governo delle magistrature, l'innovazione introdotta dalle contestate disposizioni attuative conduceva, invece, a differenziare quella amministrativa dalle altre magistrature. In terzo luogo, perché ha escluso che la modifica e la correlata abrogazione possano trovare ragion d'essere nelle prospettate esigenze di coordinamento normativo una volta introdotto il modello della preferenza unica, non sussistendo ragioni di incompatibilità strutturale tra il criterio della preferenza unica ed il sistema della surroga incentrato sulla regola dello scorrimento della graduatoria;

- o2) Corte cost., 10 marzo 2017, n. 51 (in *Riv. giur. edilizia*, 2017, I, 19, nonché oggetto della News US, in data 17 marzo 2017) secondo cui *“sono costituzionalmente illegittimi, per violazione dell’art. 76 Cost., gli artt. 23, comma 3, e 43, comma 1, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili) che, in tema di incentivi alle imprese che producono energia elettrica mediante conversione fotovoltaica della fonte solare, contemplano la ulteriore sanzione della esclusione decennale da futuri incentivi, a carico dei soggetti per i quali sia stato accertato che abbiano fornito dati o documenti non veritieri, ovvero abbiano reso dichiarazioni false o mendaci”*;
- o3) Corte cost., 25 novembre 2016, n. 250 (in *Foro it.*, 2017, I, 59, in *Foro amm.*, 2016, 2899, e in *Riv. giur. edilizia*, 2016, I, 1018), secondo cui, tra l’altro: *“nel giudizio di legittimità costituzionale avente ad oggetto l’art. 241, 5° comma, d.lgs. n. 163 del 2006, devono essere esaminate in via preliminare le censure sollevate in riferimento all’art. 76 cost., delle quali è palese la pregiudizialità logico-giuridica, dal momento che investono il corretto esercizio della funzione legislativa e che l’eventuale fondatezza di esse eliderebbe in radice ogni questione relativa al contenuto precettivo della disposizione censurata, determinando l’assorbimento di quelle proposte in riferimento ad altri parametri; spetta alla corte costituzionale valutare il complesso delle eccezioni e delle questioni costituenti il thema decidendum devoluto al suo esame e stabilire, anche per economia di giudizio, l’ordine con cui affrontarle nella sentenza e dichiarare assorbite le altre”*; *“l’accoglimento della questione di legittimità costituzionale dell’art. 241, 5° comma, d.lgs. n. 163 del 2006, nel testo modificato dall’art. 5, 1° comma, lett. c), d.lgs. n. 53 del 2010, per violazione dell’art. 76 cost., determina l’assorbimento delle ulteriori questioni concernenti il contenuto precettivo della norma, sollevate con riferimento agli art. 3, 11, 24, 33, 5° comma, 35, 41, 102, 108, 111 e 117, 1° comma, cost., in relazione agli art. 26, 45, 46, 49, 50, 56 e 57 tfue”*; *“secondo la giurisprudenza costituzionale, il controllo di conformità della norma delegata alla*

norma delegante richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi ed i criteri direttivi della delega, da svolgere tenendo conto del complessivo contesto in cui si collocano ed individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi ed i criteri direttivi della delega; il contenuto della delega e dei principi e criteri direttivi, accertati identificando il complessivo contesto normativo e le finalità che le ispirano, costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate, ma strumenti per l'interpretazione della loro portata; queste ultime vanno, quindi, lette, fintanto che sia possibile, nel significato compatibile con detti principi, i quali, a loro volta, vanno interpretati avendo riguardo alla ratio della legge delega ed al complessivo quadro di riferimento in cui si inscrivono; l'art. 76 cost. permette la delimitazione dell'area della delega mediante il ricorso a clausole generali, purché accompagnate dall'indicazione di precisi principi; al legislatore delegato spettano margini di discrezionalità nell'attuazione della delega sempre che ne sia rispettata la ratio e che l'attività del delegato si inserisca in modo coerente nel complessivo quadro normativo; infatti, l'art. 76 cost. non riduce la funzione del legislatore delegato ad una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal legislatore delegante, tuttavia il potere di riempimento del primo non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, essendo quella su delega una legislazione vincolata; il parere delle commissioni parlamentari non è vincolante e non esprime interpretazioni autentiche della legge di delega, ma costituisce pur sempre elemento che, come in generale i lavori preparatori, può contribuire alla corretta esegesi della stessa; nel caso di delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria, i principi che quest'ultima esprime si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto; nel caso di delega per il riordino normativo, al legislatore delegato spetta un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante e sono legittime 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; nel caso di delega volta alla «razionalizzazione», deve essere inquadrato in limiti rigorosi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, non strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita con l'operazione di riordino o riassetto; qualora a tale ultima finalità si intenda aggiungere quella di innovare la disciplina

oggetto di riorganizzazione, rimane imprescindibile la fissazione di precisi principi e criteri direttivi”;

- o4) in tema di controllo di conformità della norma delegata rispetto a quella delegante, cfr. Corte cost., 29 ottobre 2015, n. 210 (in *Foro it.* 2016, I, 783, con nota di DE LUNGO, e in *Foro amm.*, 2015, 2727), secondo cui “non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 38, comma 5, d.lg. 31 luglio 2005, n. 177, come sostituito dall’art. 12 d.lg. 15 marzo 2010, n. 44, censurato, per violazione degli artt. 76 e 41 cost., nella parte in cui stabilisce — per le emittenti televisive a pagamento — limiti orari alla trasmissione di spot pubblicitari più restrittivi di quelli previsti per le emittenti cosiddette “in chiaro” nonostante l’unicità del mercato di riferimento. Insussistente è la violazione dell’art. 76 cost., sotto il profilo dell’eccesso di delega, in quanto la norma censurata — nel modulare i limiti di affollamento pubblicitario in funzione delle oggettive diversità degli operatori — risulta coerente con la ratio delle direttive comunitarie in materia di fornitura di servizi di media audiovisivi, essendo volta a realizzare la equilibrata tutela degli interessi delle emittenti televisive, da un lato, e di quelli dei consumatori — telespettatori, dall’altro, e rientra nel perimetro tracciato dal legislatore delegante”;
- o5) 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. LUPO, *Un criterio (ancora un po’ incerto) per distinguere tra decreti legislativi correttivi “veri” o “falsi”*, in *Giur. cost.*, 2001, 2661;
- p) sui limiti alla delega legislativa per “riordino normativo”:
- p1) in relazione alla delega al Governo per il riassetto della disciplina del processo amministrativo, conferita dall’art. 44 della legge n. 69 del 2009, cfr.: Corte cost., 15 aprile 2014, n. 94 (in *Foro it.*, 2014, I, 1703, in *Giurisdiz. amm.*, 2013, ant., 941, con nota di POZZI, in *Giur. cost.*, 2014, 1681, con nota di SERGES, in *Giur. it.*, 2014, 2538 (m), con nota di GIUSTI, in *Giur. comm.*, 2015, II, 5, con nota di IMPINNA e in *Dir. banc.*, 2014, I, 307); Corte cost., sentenza 27 giugno 2012, n. 162 (in *Foro it.*, 2013, I, 1816, con note di ROMBOLI e di TRAVI, in *Giur. it.*, 2013, 684, con nota di POLICE e di DAIDONE, in *Giur. it.*, 2013, 1347, con nota di CERRATO, in *Giur. comm.*, 2012, II, 1157, con note di CLARICH e PISANESCHI, in *Giurisdiz. amm.*, 2012, IV, 289, con nota di NICOTRA, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2012, 2467, in *Giur. cost.*, 2012, 2204, con nota di SERGES, in *Banca, borsa ecc.*, 2013, II, 245, con nota di SCOGNAMIGLIO, in *Giust. civ.*, 2013, I, 926, e in *Dir. banc.*, 2012, I, 729), che hanno, tra l’altro, dichiarato illegittimi gli artt. 133, comma

1, lett. l), 134, comma 1, lett. c), e 135, comma 1, lett. c), c.p.a., nella parte in cui avevano attribuito alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in tema di sanzioni amministrative applicate rispettivamente dalla Banca d'Italia e dalla Consob;

- p2) Corte cost., 14 marzo 2014, n. 50 (in *Arch. locazioni*, 2014, 313, con nota di ANGIOLINI, in *Nuova giur. civ.*, 2014, I, 769, con nota di Buset, in *Guida al dir.*, 2014, fasc. 14, 13, con note di Iorio e Ambrosi, in *Dir. e pratica trib.*, 2014, II, 810, con nota di Campodonico, ed in *Riv. not.*, 2015, 161, con nota di Biscuola), con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 23 del 2011, "Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale", nella parte in cui si prevedeva un meccanismo di sostituzione sanzionatoria della durata del contratto di locazione per uso abitativo e di commisurazione del relativo canone in caso di mancata registrazione del contratto entro il termine di legge, nonché l'estensione di tale disciplina (e di quella relativa alla nullità dei contratti di locazione non registrati) anche alle ipotesi di contratti di locazione registrati nei quali sia stato indicato un importo inferiore a quello effettivo, o di contratti di comodato fittizio registrati; qui la Corte ha sottolineato che, ai fini del "processo ermeneutico parallelo", *"occorre, da un lato, considerare la ratio complessiva della delega, per individuare gli ineludibili punti di riferimento e i limiti indicati al legislatore delegato; dall'altro, tenere in conto la possibilità – intrinseca nello stesso strumento della delega, specie ove riguardi interi settori di disciplina o, comunque, organici complessi normativi – che il legislatore delegato introduca disposizioni che costituiscano un coerente sviluppo e un completamento delle indicazioni fornite dal legislatore delegante, nel rigoroso ambito dei 'confini' stabiliti"*; si è anche aggiunto che *"Resta indubbio che tale opera di completamento debba necessariamente mantenersi nell'alveo delle scelte di fondo operate dal legislatore della delega, senza potersi spingere ad allargarne l'oggetto, fino a ricomprendervi materie che ne erano escluse. In particolare, il test di raffronto con la norma delegante, cui soggiace la norma delegata, deve ritenersi avere esito negativo, quando quest'ultima intercetta un campo di interessi così connotato nell'ordinamento, da non poter essere assorbito in campi più ampi e generici, e da esigere, invece, di essere autonomamente individuato attraverso la delega"*;
- p3) Corte cost., 23 gennaio 2014, n. 5 (in *Foro it.*, 2014, I, 651, con nota di Romboli, in *Giur. cost.*, 2014, 92, con note di Caruso e di Carnevale, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2014, 965, con nota di CuPELLI, in *Cass. pen.*, 2014, 2890, con nota di Profiti), con la quale è stata dichiarata

l'incostituzionalità dell'art. 2268, comma 1, n. 297, del d.lgs. n. 66 del 2010, nella parte in cui abroga il d.lgs. n. 43 del 1948, contenente il divieto di associazioni di carattere militare; qui la Corte ha affermato che *“quando, deducendo la violazione dell'art. 76 Cost., si propone una questione di legittimità costituzionale di una norma di rango legislativo adottata dal governo su delega del parlamento, il sindacato di questa corte non può essere precluso invocando il principio della riserva di legge in materia penale. Questo principio rimette al legislatore, nella figura appunto del soggetto-parlamento, la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni da applicare, ed è violato qualora quella scelta sia invece effettuata dal governo in assenza o fuori dai limiti di una valida delega legislativa. La verifica sull'esercizio da parte del governo della funzione legislativa delegata diviene, allora, strumento di garanzia del rispetto del principio della riserva di legge in materia penale, sancito dall'art. 25, 2° comma, Cost., e non può essere limitata in considerazione degli eventuali effetti che una sentenza di accoglimento potrebbe produrre nel giudizio a quo. Si rischierebbe altrimenti, come già rilevato in altre occasioni da questa corte, di creare zone franche dell'ordinamento, sottratte al controllo di costituzionalità”*;

q) 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 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. costit.*, 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), secondo cui, tra l'altro:

q1) 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;

q2) 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”*;

- r) 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);
- s) 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:
 - s1) 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”*;
 - s2) 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;
 - s3) 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;

- s4) per la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 4, l. reg. 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);
- s5) 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;
- s6) 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;
- s7) 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;

t) sulla competenza esclusiva statale coinvolta nel processo di assorbimento, in quanto relativa alle materie dell'ordinamento degli enti pubblici e della sicurezza pubblica:

t1) nel senso che per aversi competenze statali e regionali inestricabilmente connesse sia necessario che l'esercizio delle competenze amministrative ponga in essere una fitta trama di relazioni in cui ravvisare plurimi e distinti interessi da ripartirsi diversamente lungo l'asse della competenza normativa di Stato e Regioni si veda, oltre alla citata Corte cost., 25 novembre 2016, n. 251, Corte cost., 22 luglio 2019, n. 278 (in *Foro it.*, 2011, I, 977, con nota di ROMBOLI, in *Ammin. it.*, 2010, 1668, in *Giur. costit.*, 2010, 3397, con nota di COLAVECCHIO, in *Quaderni regionali*, 2011, 360, in *Riv. giur. edilizia*, 2010, I, 1371, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, 93, con nota di GUARINO), secondo cui, tra l'altro: *"Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25, 1° comma, l. 23 luglio 2009 n. 99, nella parte in cui conferisce delega in materia oggetto di potestà legislativa concorrente e prevede, ai fini dell'esercizio della delega, l'acquisizione del mero parere della conferenza unificata di cui all'art. 8, in riferimento agli art. 76, 117 e 118 cost. e al principio di leale collaborazione"*; *"Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25, 2° comma, lett. a), l. 23 luglio 2009 n. 99, nella parte in cui prevede la possibilità di dichiarare i siti aree di interesse strategico nazionale, soggette a speciali forme di vigilanza e protezione, in riferimento agli art. 117 e 118 cost. e al principio di leale collaborazione"*; *"Sono infondate e inammissibili, in quanto basate sull'erroneo presupposto interpretativo della applicazione della disposizione censurata alle regioni, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25, 2° comma, lett. f), l. 23 luglio 2009 n. 99, nella parte in cui prevede le modalità di esercizio del potere sostitutivo del governo in caso di mancato raggiungimento delle necessarie intese con i diversi enti locali coinvolti, in riferimento agli art. 117, 118 e 120 cost. e al principio di leale collaborazione"*; *"Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26, 1° comma, l. 23 luglio 2009 n. 99, nella parte in cui stabilisce che con delibera del Cipe, su proposta del ministro dello sviluppo economico, sentito il ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le commissioni parlamentari competenti, sono definite le tipologie degli impianti per la produzione di energia elettrica nucleare che possono essere realizzati nel territorio nazionale e che la conferenza unificata si esprime entro*

sessanta giorni dalla richiesta, trascorsi i quali il parere si intende acquisito, in riferimento agli art. 117, 3° e 6° comma, e 118 cost. e al principio di leale collaborazione”; “Sono inammissibili, in quanto vengono denunciati parametri estranei alla ripartizione delle competenze, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 25, 2° comma, lett. g) e h), l. 23 luglio 2009 n. 99, nella parte in cui prevede che la costruzione e l’esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi o per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita e tutte le opere connesse siano considerati attività di preminente interesse statale e che l’autorizzazione unica sia rilasciata a seguito di un procedimento unico al quale partecipano le amministrazioni interessate, in riferimento agli art. 3 e 97 cost.”; “Sono inammissibili, in quanto viene richiamato un parametro attributivo di competenza esclusiva statale, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 25, 2° comma, lett. g), l. 23 luglio 2009 n. 99, nella parte in cui prevede che la costruzione e l’esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi o per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita e tutte le opere connesse siano considerati attività di preminente interesse statale, in riferimento agli art. 117, 2° comma, e 120 cost.”; “È inammissibile, in quanto viene richiamato un parametro attributivo di competenza esclusiva statale, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 25, 2° comma, lett. h), l. 23 luglio 2009 n. 99, nella parte in cui prevede che l’autorizzazione unica sia rilasciata a seguito di un procedimento unico al quale partecipano le amministrazioni interessate; l’autorizzazione deve comprendere la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere, l’eventuale dichiarazione di inamovibilità e l’apposizione del vincolo preordinato all’esproprio dei beni in essa compresi; l’autorizzazione unica sostituisce ogni provvedimento amministrativo, autorizzazione, concessione, licenza, nulla osta, atto di assenso e atto amministrativo, comunque denominati, ad eccezione delle procedure di valutazione di impatto ambientale (via) e di valutazione ambientale strategica (vas) cui si deve obbligatoriamente ottemperare, previsti dalle norme vigenti, costituendo titolo a costruire ed esercire le infrastrutture in conformità del progetto approvato, in riferimento agli art. 117, 2° comma, e 120 cost.”;

- t2) nel senso che, dal punto di vista organizzativo e del personale, la disciplina delle forze di polizia sia riconducibile alla materia ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato di cui all’art. 117, secondo comma, lett. g), Cost., si vedano: Corte cost., 13 aprile 2017, n. 81 (in *Foro it.*, 2017, I, 1826), secondo cui “È incostituzionale l’art. 12, 1° e 2° comma, l.reg. Veneto 23 febbraio 2016 n. 7, nella parte in cui istituisce il fondo regionale per il

patrocinio legale gratuito a sostegno dei cittadini veneti colpiti dalla criminalità, destinato ad assicurare il patrocinio a spese della regione nei procedimenti penali per la difesa dei cittadini residenti in Veneto da almeno quindici anni che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, siano stati accusati di eccesso colposo di legittima difesa o di omicidio colposo per aver tentato di difendere sé stessi, la propria attività, la famiglia o i beni, da un pericolo attuale di un'offesa ingiusta", "È incostituzionale l'art. 12, 3° e 4° comma, l.reg. Veneto 23 febbraio 2016 n. 7, nella parte in cui istituisce il fondo regionale per il patrocinio legale ed il sostegno alle spese mediche degli addetti delle polizie locali e delle forze dell'ordine, destinato alla stipula di convenzioni volte a garantire: a) l'anticipo delle spese mediche e il ristoro di eventuali quote non rimborsate da assicurazioni o risarcimenti, derivanti da cure, effettuate presso il sistema sanitario regionale dagli addetti delle polizie locali e delle forze dell'ordine operanti nel territorio regionale, che siano rimasti feriti sul campo durante azioni di prevenzione e di contrasto della criminalità rientranti nelle proprie funzioni; b) il patrocinio legale gratuito agli addetti delle polizie locali e delle forze dell'ordine operanti nel territorio regionale che risultino destinatari di procedimenti legali per scelte intraprese durante azioni di prevenzione e di contrasto della criminalità rientranti nelle proprie funzioni"; Corte cost., 26 maggio 2015, n. 89, secondo cui "Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, 402° comma, l. 27 dicembre 2013, n. 147 che estende anche alle amministrazioni del comparto sicurezza-difesa il sistema "Service Personale Tesoro" (Spt), ora NoiPA, gestito dal ministero dell'economia e delle finanze, per il trattamento dei ruoli di spesa fissa, concernenti le buste paga del personale di tutte le amministrazioni centrali impugnato dalla regione siciliana in riferimento all'art. 36 statuto siciliano e ai principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche"; Corte cost., 13 ottobre 2006, n. 327 (in Riv. giur. circolaz. e trasp.-Antologia, 2006, 295, e in Giur. costit., 2006, 3250, con nota di IANNUZZI), secondo cui "Lo stato è competente in via di principio nella materia riguardante la sicurezza degli impianti di trasporto e dei veicoli, ai fini della tutela dell'interesse generale all'incolumità delle persone; è tuttavia preclusa allo stato l'adozione di una disciplina normativa in materia di sicurezza degli impianti di trasporto funiviario applicabile alle province autonome di Trento e Bolzano, in virtù del tenore dell'art. 8, n. 18, e dell'art. 16 statuto speciale approvato con d.p.r. 31 agosto 1972 n. 670";

- t3) nel senso che l'attività delle forze di polizia abbia ad oggetto la prevenzione di reati e il mantenimento dell'ordine pubblico (cui sono riconducibili le funzioni di polizia di tutela dell'ambiente, del territorio e del mare, nonché

nel campo della sicurezza e dei controlli nel settore agroalimentare, esercitate dal Corpo forestale), inteso quale complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge la civile convivenza nella comunità nazionale si veda, tra le altre, Corte cost., 5 giugno 2013, n. 118 (in *Foro it.*, 2013, I, 2084, in *Giur. costit.*, 2013, 1913, e in *Giurisdiz. amm.*, 2013, III, 420), secondo cui *“Sono incostituzionali gli art. 1, 2 e 3, 1° comma, lett. a), l.reg. Campania 11 ottobre 2011 n. 16, nella parte in cui stabiliscono che i consiglieri regionali che hanno riportato condanna, anche non definitiva, per il delitto di associazione di tipo mafioso di cui all’art. 416 bis c.p. restano sospesi dalla carica fino alla sentenza definitiva, in relazione all’art. 15, 4° comma bis, l. 19 marzo 1990 n. 55 (ora trasfuso nell’art. 8 d.leg. 31 dicembre 2012 n. 235), secondo cui, negli stessi casi, la sospensione cessa automaticamente di produrre effetti decorsi diciotto mesi, salvo che, entro tale periodo, intervenga una decisione, anche non definitiva, di rigetto dell’impugnazione in punto di responsabilità”*;

- t4) nel senso che le funzioni di polizia giudiziaria, esercitate dal Corpo forestale, vadano ricondotte all’ordinamento penale, si vedano: Corte cost., 9 febbraio 2011, n. 35 (in *Ammin. it.*, 2011, 390, in *Giurisdiz. amm.*, 2011, III, 143, in *Quaderni regionali*, 2011, 660, e in *Giur. costit.*, 2011, 488); Corte cost., 6 maggio 2010, n. 167 (in *Guida enti locali*, 2010, fasc. 23, 54, con nota di CISTERNA, in *Giurisdiz. amm.*, 2010, III, 442, in *Giur. costit.*, 2010, 2014, e in *Regioni*, 2011, 704, con nota di BONETTI), secondo cui, tra l’altro, *“Sono incostituzionali gli art. 8, 6° comma, 15, 1° comma, 18, 4° comma, l.reg. Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009 n. 9, disposizioni in materia di politiche di sicurezza e ordinamento della polizia locale”*, *“Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale degli art. 2, 1° comma, lett. h) e 5, 1° comma, l.reg. Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009 n. 9, disposizioni in materia di politiche di sicurezza e ordinamento della polizia locale, in riferimento all’art. 117, 2° comma, lett. h), cost.”*, *“È infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 10 l.reg. Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009 n. 9, disposizioni in materia di politiche di sicurezza e ordinamento della polizia locale, in riferimento all’art. 114 cost.”*;
- t5) nel senso che la materia forestale di competenza regionale sia solo quella relativa alla funzione economico-produttiva del patrimonio boschivo, mentre i profili ambientali vadano ascritti alla «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema», di competenza esclusiva statale ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., si veda Corte cost., 18 aprile 2008, n. 105 (in *Foro it.*, 2010, I, 394), secondo cui: *“È infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, 1082° comma l. 27 dicembre 2006 n. 296, nella parte in*

cui definisce il programma quadro in materia forestale, rendendo possibile per le azioni previste dallo stesso l'accesso al fondo di cui all'art. 61 l. 27 dicembre 2002 n. 289 e dispone che i limiti di accesso alle risorse finanziarie siano definiti dal comitato interministeriale per la programmazione economica con propria delibera, in riferimento agli art. 117, 118 e 119 cost., nonché al principio di leale collaborazione"; "È infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, 1082° comma, l. 27 dicembre 2006 n. 296, nella parte in cui prevede che, al fine di armonizzare l'attuazione delle disposizioni sovranazionali in materia forestale, in aderenza al piano d'azione per le foreste dell'Unione europea e nel rispetto delle competenze istituzionali, il ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e il ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sulla base degli strumenti di pianificazione regionale esistenti e delle linee guida definite ai sensi dell'art. 3, 1° comma, d.leg. 18 maggio 2001 n. 227, propongono alla conferenza permanente per i rapporti tra lo stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini di un accordo ai sensi dell'art. 4 d.leg. 28 agosto 1997 n. 281, un programma quadro per il settore forestale finalizzato a favorire la gestione forestale sostenibile e a valorizzare la multifunzionalità degli ecosistemi forestali e che le azioni previste dal programma quadro possono accedere alle risorse di cui all'art. 61 l. 27 dicembre 2002 n. 289, nei limiti definiti dal Cipe nella deliberazione di cui allo stesso art. 61, 3° comma, stessa legge, in riferimento agli art. 117, 118 e 119 cost. ed al principio di leale collaborazione";

- t6) nel senso che nell'art. 118, terzo comma, Cost. sia ravvisabile una riserva di legge statale ai fini della disciplina di forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost., si vedano: Corte cost., 22 luglio 2010, n. 274 (in *Foro it.*, 2010, I, 2587, in *Guida enti locali*, 2010, fasc. 32, 50, con nota di ITALIA, in *Giur. costit.*, 2010, 3371, e in *Ammin. it.*, 2011, 1530), secondo cui "Non spettava allo stato, e per esso al ministro dell'interno, adottare il decreto 8 agosto 2009, recante determinazione degli ambiti operativi delle associazioni di osservatori volontari, requisiti per l'iscrizione nell'elenco prefettizio e modalità di tenuta dei relativi elenchi, di cui ai comma da 40 a 44 dell'art. 3 l. 15 luglio 2009 n. 94, nella parte in cui disciplina l'attività di segnalazione di situazioni di disagio sociale e, di conseguenza, vanno annullati l'art. 1, 1° comma, limitatamente alle parole «ovvero situazioni di disagio sociale», l'art. 1, 2° comma, limitatamente alle parole «ovvero del disagio sociale,» e l'art. 2, 1° comma, limitatamente alle parole «, ovvero situazioni di disagio sociale» del suddetto decreto"; Corte cost., 24 giugno 2010, n. 226 (in *Foro it.*, 2010, I, 2587, in *Ammin. it.*, 2010, 1037, in *Guida al dir.*, 2010, fasc. 28, 88, con nota di FORLENZA, in *Guida enti locali*, 2010, fasc. 28, 50, con nota di

ITALIA, in *Giurisdiz. amm.*, 2010, III, 544, in *Riv. polizia*, 2010, 789, con nota di LA CUTE, in *Ammin. it.*, 2010, 1352, in *Giur. costit.*, 2010, 2571, con nota di GIUPPONI, e in *Quaderni regionali*, 2011, 339), secondo cui “È incostituzionale l’art. 3, 40^o comma l. 15 luglio 2009 n. 94, nella parte in cui prevede che i sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di cittadini non armati al fine di segnalare alle forze di polizia dello stato o locali situazioni di disagio sociale”, “È infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 41, 42 e 43, l. 15 luglio 2009 n. 94, nella parte in cui prevede che i sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di cittadini non armati al fine di segnalare alle forze di polizia dello stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana, e disciplinano la tenuta degli elenchi in cui le associazioni di volontari debbono essere iscritte, i requisiti per l’iscrizione, le priorità da seguire, demandando ad un decreto del ministro dell’interno il compito di determinare gli ambiti operativi della suddetta disposizione, in riferimento agli art. 117, 2^o, 4^o e 6^o comma, e 118 cost.”;

- t7) nel senso che, in relazione all’art. 117, secondo comma, lett. g), Cost., forme di collaborazione e coordinamento coinvolgenti compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente dalle Regioni, nemmeno nell’esercizio della loro potestà legislativa, ma devono trovare il loro fondamento o presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati, si veda, tra le altre, Corte cost., 17 marzo 2010, n. 104 (in *Foro it.*, 2010, I, 1383, e in *Giur. costit.*, 2010, 1171);
- u) sulla legittimità della scelta del legislatore di assicurare migliori livelli di efficienza nell’esercizio delle funzioni di tutela dell’ambiente si veda Corte cost., 16 luglio 2014, n. 202 (in *Riv. giur. Molise e Sannio*, 2014, fasc. 3, 72, in *Regioni*, 2014, 1230, con nota di DE GÖTZEN, e in *Giur. costit.*, 2014, 3258), secondo cui “È inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 3 l.reg. Campania 10 maggio 2012 n. 11 («modifiche legislative e disposizioni in materia di consorzi di bonifica») in riferimento agli art. 3 e 97 cost., là dove dispone il trasferimento dei dipendenti del soppresso consorzio di bonifica della Valle Telesina nell’organico del consorzio di bonifica del Sannio Alifano, senza, tuttavia, regolamentare i diversi aspetti problematici legati al trasferimento medesimo; il giudice rimettente, infatti, ritenendo che la norma censurata debba necessariamente essere interpretata come precetto di automatica applicazione di trasferimento dei dipendenti, omette di verificare la praticabilità di un’interpretazione costituzionalmente orientata della norma denunciata, secondo il canone ermeneutico del buon andamento dell’attività amministrativa, al quale il giudice, nella lettura e nell’applicazione delle disposizioni vigenti, deve attenersi; in particolare,

un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione consente di interpretare la medesima come sollecito all'amministrazione affinché provveda agli adempimenti propedeutici al trasferimento del personale";

v) sulla inesistenza di un diritto incompressibile al mantenimento del posto di lavoro, si vedano, tra le altre:

v1) Corte cost., sentenza 9 aprile 2019, n. 79, cit.;

v2) Corte cost., 21 luglio 2016, n. 202, secondo cui, tra l'altro: *"È inammissibile la questione di legittimità costituzionale - promossa dalla regione Veneto in riferimento agli art. 3, 35, 97, 114, 117, 3° e 4° comma, 118, 119 e 120 cost. - dell'art. 1, 424° comma, l. 23 dicembre 2014 n. 190 (nel testo modificato dell'art. 4, 2° comma bis, d.l. n. 78 del 2015), il quale impone alle regioni e agli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, di destinare le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità";* *"Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale - promosse dalle regioni Lombardia e Puglia in riferimento agli art. 3, 1° comma, 97, 2° comma, 114, 117, 3°, 4° e 6° comma, 118 e 119, 1° e 4° comma, cost. - dell'art. 1, 424° comma, l. 23 dicembre 2014 n. 190 (nel testo modificato dall'art. 4, 2° comma bis, d.l. n. 78 del 2015), il quale impone alle regioni e agli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, di destinare le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità (oltre che all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della legge)";* *"È inammissibile la questione di legittimità costituzionale - promossa dalla regione Puglia in riferimento all'art. 117, 2° comma, lett. p), cost. - dell'art. 1, 424° comma, l. 23 dicembre 2014 n. 190 (nel testo modificato dall'art. 4, 2° comma bis, d.l. n. 78 del 2015), il quale impone alle regioni e agli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, di destinare le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità";*

v3) Corte cost., 15 dicembre 2004, n. 388 (in *Rass. amm. sanità*, 2004, 573, in *Cons. Stato*, 2004, II, 2358, in *Lavoro nelle p. a.*, 2004, 1146, con nota di SALOMONE, e in *Giur. costit.*, 2004, 4268), secondo cui: *"L'art. 34 bis t.u. 30 marzo 2001 n.*

165 (introdotto dall'art. 7 l. 16 gennaio 2003 n. 3), che prevede la nullità dei contratti di assunzione di dipendenti pubblici effettuati in violazione delle regole sulla preventiva «escussione» delle possibilità di utilizzare personale in servizio collocato in mobilità per ragioni di esubero, non contrasta con la competenza legislativa regionale, perché il complesso della disciplina dettata dalla disposizione impugnata è volto alla tutela di interessi generali, legittimamente sanzionabili con la censurata nullità”; “L'art. 4 l. 16 gennaio 2003 n. 3, che introduce l'art. 7 bis t.u. 30 marzo 2001 n. 165, secondo cui le amministrazioni dello stato e degli enti pubblici non economici predispongono un piano annuale di formazione del personale, da trasmettere al dipartimento della funzione pubblica e al ministero dell'economia, non si riferisce alle regioni e pertanto non è lesivo delle competenze loro attribuite ai sensi degli art. 114, 117 e 118 cost.; parimenti l'art. 9 l. 16 gennaio 2003 n. 3, nel disciplinare la utilizzazione degli idonei nei concorsi pubblici, prevede espressamente che le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano provvedono alle materie organizzative dettate dalla legge secondo le competenze previste nei rispettivi statuti e norme di attuazione, sicché non vi è ragione per lamentare un'indebita ingerenza della legislazione statale nella materia dell'ordinamento del personale regionale che le sarebbe inibita”; “L'art. 7 l. 16 gennaio 2003 n. 3, introduttivo dell'art. 34 bis t.u. 30 marzo 2001 n. 165, che completa quanto dispongono gli art. 33 e 34 del detto t.u. in tema di mobilità del personale pubblico in esubero, rientra nella competenza statale, dettando una disciplina necessariamente unitaria, puntuale e vincolante per tutti i centri di impiego pubblico, senza peraltro ingerirsi nelle scelte regionali di munirsi di personale in un dato numero e con date qualità; conseguentemente l'art. 7 non costituisce illegittima ingerenza nella competenza legislativa residuale delle regioni, né introduce norme di dettaglio in ordine al settore di competenza ripartita della tutela del lavoro, ma, nel campo del pubblico impiego, promuove le condizioni per rendere effettivo il diritto al lavoro e rimuovere ostacoli all'esercizio di tale diritto in qualunque parte del territorio nazionale, ai sensi degli artt. 4 e 120 cost.”;

w) sulla incostituzionalità del divieto legale di costituire e iscriversi ad associazioni sindacali militari, si veda Corte cost., 13 giugno 2018, n. 120 (in *Foro it.*, 2018, I, 2581, con nota di ROMBOLI, in *Diritti lavori mercati*, 2018, 621, con nota di FERRARI, e in *Dir. relazioni ind.*, 2018, 1185, con nota di FALSONE nonché oggetto della News US, in data 19 giugno 2018, alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti), secondo cui, tra l'altro:

w1) “E' incostituzionale l'art. 1475, comma 2, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), in quanto prevede che «I militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre

associazioni sindacali» invece di prevedere che «I militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge; non possono aderire ad altre associazioni sindacali»”;

- w2) la norma convenzionale di cui all'art. 11 della CEDU sulla libertà di associazione sindacale, nel significato attribuitole dalla Corte EDU - cui l'art. 32 della Convenzione riserva il potere interpretativo - porta ad escludere che la facoltà riconosciuta agli Stati contraenti, di introdurre restrizioni all'esercizio dei diritti sindacali dei militari, possa spingersi fino a negare in radice il diritto di costituire associazioni a carattere sindacale;
- w3) sussiste contrasto anche rispetto all'art. 5 della Carta sociale europea, con la quale gli Stati hanno inteso estendere il sistema di tutela uniforme dei diritti fondamentali civili e politici, già approntato con la CEDU, anche ai diritti sociali e la cui applicazione non può avvenire immediatamente ad opera del giudice comune ma richiede l'intervento della Corte costituzionale, cui va prospettata la questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., della norma nazionale ritenuta in contrasto con la Carta;
- w4) va riconosciuto ai militari il diritto di costituire associazioni professionali a carattere sindacale, ma la portata e l'ambito di tale diritto vanno, tuttavia, precisati alla luce dell'intero contenuto delle norme internazionali evocate atteso che entrambi i parametri interposti richiamano la possibilità per la legge nazionale di introdurre restrizioni all'esercizio di siffatto diritto nei confronti di determinate categorie di pubblici dipendenti, ivi compresi i militari;
- w5) è compatibile con l'art. 11 della CEDU la parte dell'art. 1475, comma 2, che vieta ai militari di *«aderire ad altre associazioni sindacali»*;
- w6) la disciplina costituzionale dell'ordinamento delle Forze armate e l'inderogabile esigenza di salvaguardia dei valori alla stessa sottesi implicano che il riconoscimento del diritto di associazione sindacale dei militari non possa prescindere da una specifica regolamentazione delle condizioni e dei limiti di esercizio;
- w7) in attesa di un auspicato intervento organico del legislatore, è applicabile la disposizione dell'art. 1475, comma 1, del d.lgs. n. 66 del 2010, secondo cui *«La costituzione di associazioni o circoli fra militari è subordinata al preventivo assenso del Ministro della difesa»* precisando che trattandosi di una condizione di carattere generale, deve ritenersi valida *a fortiori* per quelle a carattere sindacale;

- w8) quanto ai limiti al diritto di associazione sindacale, è vigente il divieto di esercizio del diritto di sciopero, giustificato dalla necessità di garantire l'esercizio di altre libertà non meno fondamentali e la tutela di interessi costituzionalmente rilevanti;
- w9) con riguardo agli ulteriori limiti risulta indispensabile una specifica disciplina legislativa. Tuttavia, per non rinviare il riconoscimento del diritto di associazione, nonché l'adeguamento agli obblighi convenzionali, la Corte ritiene che, in attesa dell'intervento del legislatore, il vuoto normativo possa essere colmato con la disciplina dettata per i diversi organismi della rappresentanza militare e in particolare con quelle disposizioni, art. 1478, comma 7, cod. ord. mil., che escludono dalla loro competenza «*le materie concernenti l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale*». Tali disposizioni infatti costituiscono, allo stato, adeguata garanzia dei valori e degli interessi prima richiamati;
- x) sul personale militare in genere e sulle applicazioni della sentenza della Corte cost., 13 giugno 2018, n. 120, cit., nella giurisprudenza successiva si segnala quanto segue:
- x1) il personale militare è sottoposto ad una speciale disciplina (che implica pure stringenti limitazioni all'esercizio dei diritti politici) per quanto riguarda l'attività politica e il diritto di elettorato attivo e passivo (art. 1483, secondo comma ss., cod. ord. mil.), coerente con l'obbligo delle forze armate di mantenersi al di fuori delle competizioni politiche (art. 1483, primo comma, cit.), e con la previsione di cui all'art. 98, terzo comma, Cost. che autorizza la legge a stabilire limitazioni al diritto dei militari (oltre che di altre categorie) a iscriversi a partiti politici;
- x2) sui limiti all'attività politico sindacale degli appartenenti alle Forze armate ed alle forze di polizia ad ordinamento militare, v. M.T. POLI, in *Commentario all'ordinamento militare*, a cura di R. DE NICTOLIS – V. POLI – V. TENORE, Roma, 2011, Vol. IV, Tomo III, 461 ss. e 472 ss. (ivi ogni ulteriore riferimento di dottrina e giurisprudenza), dove si evidenzia il collegamento diretto e funzionale fra tali limiti e i valori costituzionali supremi della difesa della Patria e dello spirito democratico che deve informare l'ordinamento militare (art. 52, primo e terzo comma, Cost.);
- x3) sulla nozione di ordinamento militare, sul significato della relativa codificazione e sul rapporto con l'ordinamento giuridico generale, v.: M. PEDRAZZOLI, *L'autotutela con le stellette*, in *Crit. dir.*, 1975, 115 ss.; L. MENGHINI, *Le articolazioni del «diritto sindacale separato»: polizie, carabinieri,*

forze armate, in *Riv. giur. lav.*, 1992, I, 377; V. POLI, *Il codice dell'ordinamento militare e il t.u. delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare*, in *Foro it.*, 2010, V, 243; Id., *Le ragioni ed il significato della codificazione dell'ordinamento militare*, in *Giurisdiz. amm.*, 2011, IV, 5 ss.; B.G. MATTARELLA, *Il Codice dell'ordinamento militare e la codificazione normativa*, in *Giornale dir. amm.*, 2011, 457;

- x4) sul peculiare *status* dei militari, che esige il rispetto di severi codici di rettitudine e onestà, e sulla specialità dell'ordinamento militare cfr. Corte cost., 15 dicembre 2016, n. 268 (in *Foro it.*, 2017, I, 1131, in *Dir. pen. e proc.*, 2017, 773, con nota di DODARO nonché oggetto della News US, in data 4 gennaio 2017, cui si rinvia per ogni approfondimento);
- x5) per la giurisprudenza applicativa della sentenza della Corte costituzionale, si veda, in particolare, Cons. Stato, sez. IV, 3 maggio 2019, n. 2887, secondo cui: *“La specialità dell'ordinamento militare giustifica la presenza di limiti all'esercizio della libertà di associazione, per cui non sussiste un diritto soggettivo del militare alla costituzione di un'associazione sindacale fra il personale delle Forze Armate o delle Forze di polizia ad ordinamento militare”*. La pronuncia prende le mosse da un giudizio avente ad oggetto il diniego del Comando generale della Guardia di finanza di autorizzare un sottufficiale del Corpo a costituire un'associazione a carattere sindacale fra il personale dipendente del Ministero della difesa e/o del Ministero dell'economia e delle finanze o, in ogni caso, ad aderire ad altre associazioni sindacali già esistenti. Il Consiglio di Stato, preso atto del venire meno del divieto di costituire associazioni sindacali fra militari, qualifica la posizione giuridica soggettiva di chi richiede il preventivo assenso ministeriale alla costituzione di tali sodalizi e individua nell'attività di verifica del competente organo ministeriale una valutazione di lata discrezionalità, in quanto volta a contemperare contestualmente la libertà sindacale del militare e l'interesse pubblico al pronto ed efficace funzionamento delle Forze Armate o delle Forze di polizia a ordinamento militare, in sostanza, da un lato, un interesse di parte, costituzionalmente garantito, e, dall'altro, un interesse pubblico, anch'esso costituzionalmente tutelato. Precisa, in particolare, che *“l'ordinamento giuridico non contempla affatto un diritto soggettivo pieno del militare alla costituzione di un'associazione sindacale fra il personale delle Forze Armate o delle Forze di polizia ad ordinamento militare: di contro, la peculiarità e la specialità dell'ordinamento militare giustificano la presenza di limiti e vincoli all'esercizio (in linea di principio riconosciuto) della libertà sindacale”*. Il competente Ministro è, quindi, tenuto ad accertare, con

valutazione espressione di lata discrezionalità, in quanto volta a contemperare la libertà sindacale del militare e l'interesse pubblico al pronto ed efficace funzionamento della Forza Armata o della Forza di polizia ad ordinamento militare: l'effettivo carattere democratico, neutrale ed aperto dell'assetto strutturale e delle modalità operative della costituenda associazione; la compatibilità del relativo apparato organizzativo e delle relative modalità di funzionamento con le particolarità ordinamentali dell'organizzazione militare; l'assoluta trasparenza del sistema di finanziamento; l'attinenza statutaria alle sole materie che possono essere oggetto di intervento sindacale (con esclusione, pertanto, delle materie indicate dall'art. 1478, settimo comma, cod. ord. mil.); l'assoluta esclusione del ricorso all'esercizio dello sciopero o di condotte funzionalmente affini. *“All'annullamento dell'atto, dunque, non segue affatto la declaratoria del diritto di costituzione di un'associazione sindacale: di contro, in esito alla presente sentenza l'Amministrazione dovrà di nuovo pronunciarsi sull'istanza”*;

- x6) Cons. Stato, sez. II, 23 novembre 2018, n. 2756 (in *Foro amm.*, 2018, 11, 1967), parere reso su richiesta del Ministro della difesa dopo la sentenza della Corte cost. n. 120 del 2018., secondo cui: la limitazione ai militari in servizio attivo e in ausiliaria appare coerente alla natura delle associazioni come professionali, così da connotare un fondamento nell'esercizio dei compiti d'istituto, attuale o almeno potenziale con ragionevoli probabilità di effetto (per l'ausiliaria), che non è dato riscontrare né per il personale militare della riserva, né, tanto meno, per quello in congedo, d'altra parte, ai militari in congedo non sarebbe inibito di aderire ad associazioni sindacali che si propongono di tutelare proprio gli interessi di chi non sia più in servizio attivo; l'esclusione di un duplice ruolo, negli organi di rappresentanza e in quelli direttivi delle associazioni sindacali, è – a legislazione vigente – congrua e ragionevole, considerati la natura non sindacale degli organi di rappresentanza e il ruolo dialettico delle associazioni sindacali. Nello stesso parere il Consiglio di Stato osserva che la circolare del Ministero della difesa manifesta altri aspetti che possono destare perplessità e dubbi: l'iscrizione del personale militare di qualsiasi ruolo e grado a tutela degli interessi di tutti gli iscritti, a prescindere dal ruolo di appartenenza, in quanto la condizione non è del tutto chiara, qualora dovesse prevedere – anche indirettamente – un divieto di sindacati per categorie d'interesse professionale comune a tutti i gradi di un medesimo ruolo o di più ruoli con problematiche comuni; l'estraneità, anche solo in termini di

partecipazione e sostegno, alle competizioni politiche e amministrative comunitarie, nazionali e territoriali di qualsivoglia livello e natura, in quanto il limite potrebbe generare dubbi sul tipo di competizione, considerato che si tratta di diritti particolarmente rilevanti; il divieto di rieleggibilità che, se dovesse corrispondere a una possibile preoccupazione sulla formazione di un veto sindacale sostanzialmente permanente, tale anche da sottrarre gli interessati al proprio servizio nella forma più compiuta e per periodi molto prolungati, pur essendo un elemento meritevole di considerazione, dovrebbe essere disciplinato con la legge;

- x7) in giurisprudenza si veda anche Cons. Stato, sez. IV, 12 dicembre 2017, n. 5845 (in *Foro it.*, 2018, III, 267, con nota di BASSETTA, in *Foro amm.*, 2017, 2383, in *Giur. costit.*, 2017, 3087, con nota di FILIPPI, e in *Guida al dir.*, 2018, fasc. 5, 104, con nota di PONTE) secondo cui: *“Non costituisce illecito disciplinare la mera iscrizione di un militare ad un partito politico. Costituisce illecito disciplinare l’assunzione, da parte di un militare, di qualsivoglia carica, anche onoraria, all’interno di un partito politico”*;
- x8) successivamente alla sentenza n. 120 del 2018, cit., analoga questione di costituzionalità dell’art. 1475, primo comma, cod. ord. mil., sollevata dal Tribunale del lavoro di Torino in un giudizio in cui si contestava la violazione della condotta antisindacale dell’amministrazione ex art. 28 dello statuto dei lavoratori, è stata dichiarata manifestamente inammissibile da Corte cost., 18 aprile 2019, n. 96, poiché la norma censurata è quella anteriore all’intervento della sentenza n. 120 del 2018;
- x9) nelle more della adozione di una legge formale da parte del Parlamento, il Ministero della difesa ha provveduto a rendere effettivo il diritto riconosciuto dalla Corte costituzionale approntando una disciplina amministrativa minima coerente con i contenuti della sentenza. Vengono in rilievo: la circolare M_D GUDC REG2018 0036019 del 21 settembre 2018 del Gabinetto del Ministro della difesa; la circolare integrativa del Ministero della difesa M_D GUDC REG 2018 0041158 del 23 ottobre 2018. I punti salienti delle due circolari sono i seguenti: divieto di avvalersi del diritto di sciopero e di aderire o federarsi ad altre associazioni sindacali non militari; uso di una denominazione idonea ad evidenziare la natura di associazione professionale militare, che non richiami, in modo equivoco, sigle sindacali per le quali sussiste il divieto di adesione; adesione del solo personale militare in servizio e di quello in ausiliaria, quest’ultimo in quanto pienamente assoggettabile ad obblighi di servizio, destinatario di una specifica indennità per tale disponibilità e comunque soggetto a

determinati vincoli in base all'art. 994 cod. ord. mil.; iscrizione del personale militare di qualsiasi ruolo e grado a tutela degli interessi di tutti gli iscritti, a prescindere dal ruolo di appartenenza; esclusione dalle competenze, o comunque dalle finalità statutarie, della trattazione delle materie attinenti a ordinamento, addestramento, operazioni, settore logistico-operativo, rapporto gerarchico-funzionale e impiego del personale; estraneità, anche solo in termini di partecipazione e sostegno, alle competizioni politiche e amministrative comunitarie, nazionali e territoriali di qualsivoglia livello e natura; rispetto del principio di democraticità delle Forze Armate ai sensi dell'art. 52 Cost., con particolare attenzione alla elettività delle cariche direttive, per le quali deve dunque essere prevista una durata temporale ben definita e una limitata rieleggibilità; osservanza del principio di neutralità delle Forze Armate ai sensi degli artt. 97 e 98 Cost.; chiarezza inequivocabile riguardo alla struttura organizzativa, alle modalità di costituzione e di funzionamento nonché alle fonti di finanziamento; assenza di finalità lucrative e previsione di rendiconti patrimoniali annuali, con carattere di massima trasparenza e visibilità; rispetto dei principi di trasparenza e *privacy*, come dettati dall'ordinamento; adozione del provvedimento di assenso di competenza del Ministro della difesa; attività istruttoria di rispettiva competenza degli Stati maggiori di Forza armata e del Comando generale dell'Arma dei carabinieri; definizione del termine temporale di esame delle richieste di costituzione di associazioni fissato in 180 giorni dalla ricezione dell'istanza, ai sensi dell'art. 1038, secondo comma, lett. a), del Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, di cui al d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90; previsione della possibilità di sospensione del termine per fini istruttori, per un periodo non superiore a 30 giorni, ai sensi dell'art. 2, settimo comma, l. 7 agosto 1990, n. 241;

x10) per quanto riguarda lo stato delle iniziative parlamentari, è in discussione la proposta di legge C. 875, "*Norme sull'esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e dei corpi di polizia ad ordinamento militare, nonché delega al Governo per il coordinamento normativo*", presentata il 5 luglio 2018, CORDA e altri, abbinata con le proposte C. 1060 e C. 1702, recanti rispettivamente "*Disciplina della rappresentanza sindacale del personale delle Forze armate e dei corpi di polizia ad ordinamento militare*", presentata il 3 agosto 2018, MARIA TRIPODI e altri, e "*Modifiche al codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, in materia di esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e dei corpi di polizia ad*

ordinamento militare, nonché delega al Governo per il coordinamento normativo", presentata il 26 marzo 2019, PAGANI e altri. L'esame in commissione referente si è concluso il 15 maggio 2019, con l'approvazione del testo che è stato portato all'ordine del giorno dell'assemblea del 27 maggio 2019. La proposta di legge (C. 875-A) si compone di 18 articoli: definisce i principi generali in materia di associazioni professionali a carattere sindacale tra militari, contemperando i diritti di libertà sindacale con le esigenze istituzionali dell'ordinamento militare; disciplina la costituzione delle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari, ponendo come momento centrale l'atto di assenso del ministro competente; delinea le materie di competenza dell'attività sindacale, mutuandole da quelle attualmente previste per la rappresentanza militare, e i relativi limiti, derivanti dalla natura e dall'ambito di operatività delle associazioni in questione; prevede la possibile articolazione periferica delle associazioni professionali; regola il finanziamento e la trasparenza dei bilanci e l'accesso alle cariche elettive, con la possibile rieleggibilità; sancisce il diritto di assemblea; disciplina la rappresentatività delle associazioni sindacali; introduce uno speciale statuto per il "sindacalista militare"; individua nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la competenza per le controversie sindacali; reca le conseguenti abrogazioni e una disciplina transitoria per la rappresentanza militare, destinata ad essere soppressa.