CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **772/1988** (ECLI:IT:COST:1988:772)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **23/02/1988**; Decisione del **22/06/1988**
Deposito del **07/07/1988**; Pubblicazione in G. U. **13/07/1988**
Norme impugnate:
Massime: **12849**
Atti decisi:

N. 772

SENTENZA 22 GIUGNO-7 LUGLIO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 15 dicembre 1978, n. 79, intitolata "Legge regionale 6 settembre 1953 n. 55. Ordinamento degli uffici della Regione Toscana. Modificazioni e integrazioni", e dell'art. 16 della legge della Regione Piemonte 20 febbraio 1979, n. 6, intitolata "Ordinamento degli uffici della Regione Piemonte", promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 24 gennaio 1980 dal T.A.R. della Toscana sul ricorso proposto da Rolla Girolamo ed altri contro il Ministero dell'Agricoltura e Foreste ed altra, iscritta al n. 674 del registro ordinanze 1982 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 67

dell'anno 1983;

2) ordinanza emessa il 27 aprile 1983 dal T.A.R. per il Piemonte sul ricorso proposto da Borsetta Pietro ed altri contro la Regione Piemonte ed altri, iscritta al n. 1085 del registro ordinanze 1984 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 34- bis dell'anno 1985;

Visti gli atti di costituzione di Rolla Girolamo ed altri, della Regione Toscana e della Regione Piemonte;

Udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 1988 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi gli Avvocati Fabio Lorenzoni per Rolla Girolamo ed altri, Calogero Narese per la Regione Toscana e Mario Sanino per la Regione Piemonte;

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un giudizio di fronte al T.A.R. per la Toscana promosso da alcuni dipendenti del Corpo forestale per l'annullamento di due decreti ministeriali che hanno "confermato" detto personale negli uffici regionali sostitutivi di quelli statali trasferiti alla regione, con il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, con ordinanza emessa il 24 gennaio 1980 è stata sollevata questione di costituzionalità nei confronti dell'art. 1 della legge regionale della Toscana 13 dicembre 1978 n. 79, dal titolo "Legge regionale 6 settembre 1953 n. 55. Ordinamento degli uffici della Regione Toscana. Modifiche e integrazioni". Tale legge, che ha soppresso l'Ispettorato regionale delle foreste, gli Ispettorati ripartimentali e i relativi uffici distrettuali, dopo che questi erano stati trasferiti alle regioni, è sospettata d'incostituzionalità dal giudice a quo per il possibile contrasto con il principio fondamentale della salvaguardia dell'unitarietà della struttura del Corpo forestale, il quale è desumibile dall'art. 117 Cost., come attuato dall'art. 71, lett. g), del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e dal richiamato art. 11, u.c. del citato d.P.R. n. 11 del 1972.

1.1. - Secondo il giudice a quo il principio fondamentale appena ricordato impedirebbe alla regione di sopprimere gli uffici del Corpo forestale nella struttura ad essi data dal d.P.R. 12 marzo 1948 n. 804. Né, sempre secondo lo stesso giudice, si potrebbe interpretare il fatto che l'art. 71, lett. g) del d.P.R. n. 616 del 1977 non annoveri più tra le competenze riservate allo Stato quelle relative alla "struttura" del Corpo forestale, essendo questa comunque fatta salva dall'art. 11, u.c., del d.P.R. n. 11 del 1972, richiamato dal predetto art. 71, lett. g), che permette alle regioni l'impiego del Corpo forestale facendone salva "l'unitarietà di struttura".

1.2. - Si sono costituiti i dipendenti del Corpo forestale intervenuti come parti nel giudizio a quo, che ribadiscono la rilevanza e la fondatezza della questione.

Sotto il primo profilo, essi constatano semplicemente che, ove la disposizione di soppressione dovesse essere dichiarata incostituzionale, sarebbe conseguentemente da annullare la "conferma" ministeriale del personale nei nuovi uffici regionali e da ripristinare i soppressi ispettorati, cui il predetto personale dovrebbe essere nuovamente assegnato.

Nel merito, le parti private sostengono che salvaguardare l'unitarietà della struttura del Corpo forestale significa che le articolazioni di cui questo si compone restano come sono e che il personale in esse impiegato continuerebbe ad essere dipendente dello Stato, pur potendo essere utilizzato dalle regioni. La disposizione impugnata, invece, avrebbe inglobato nelle strutture regionali il predetto personale e avrebbe trasformato la struttura gerarchica del Corpo forestale per assimilarla a quella orizzontale, propria degli uffici regionali. E ciò sarebbe ulteriormente in contrasto con il principio che vieta il frazionamento territoriale di organismi,

come il Corpo forestale, che nell'insieme dei suoi uffici centrali e periferici sono volti a tutelare l'interesse nazionale.

Inoltre, sempre secondo tali parti, la soppressione degli uffici trasferiti alla Regione Toscana operata con la legge impugnata impedirebbe al Corpo forestale di operare adeguatamente in detta regione, poiché avrebbe comportato la distruzione della capillare organizzazione del predetto Corpo e, nello stesso tempo, avrebbe preposto agli uffici periferici (trasferiti) un coordinatore, il quale non può possedere, per la sua provenienza dall'amministrazione regionale, le necessarie competenze tecniche e specialistiche.

1.3. - Si è costituita anche la Regione Toscana, per la quale la questione sottoposta al presente giudizio di costituzionalità non è rilevante, né fondata.

Sotto il primo aspetto, la Regione osserva che la soppressione degli uffici da essa disposta non può avere alcuna conseguenza sulla sorte del personale in essi impiegato, in quanto, mentre le funzioni amministrative solte dagli uffici periferici del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste sarebbero state trasferite alla Regione (che pertanto può riorganizzarle esercitando la sua potestà legislativa in materia di uffici regionali), al contrario il personale continuerebbe a dipendere dallo Stato, salvo il potere della Regione di disporre pienamente della sua utilizzazione.

Quanto al merito, la Regione, dopo aver ricordato che l'art. 71, lett. g), del d.P.R. n. 616 del 1977 non ripeterebbe più la norma relativa alla salvaguardia dell'unitarietà di struttura del Corpo forestale, osserva che tale garanzia avrebbe soltanto il significato di impedire lo smembramento degli organici messi a disposizione della regione, non già quello di precludere alla regione stessa di disciplinare a propria discrezione l'organizzazione di uffici dei quali essa è titolare a seguito del trasferimento.

1.4. - In prossimità dell'udienza hanno presentato memorie sia le parti private sia la Regione Toscana. Mentre quella presentata da quest'ultima è stata depositata l'11 febbraio 1988, e perciò fuori termine, la memoria delle parti private contiene un ampio excursus sulla storia del Corpo forestale, diretto a dimostrare che l'unitarietà della sua struttura ha radici lontane nel tempo che nessuna legge statale ha voluto spezzare e che, pertanto, non può essere rotta dalla legge regionale impugnata con la soppressione degli uffici già ricordati. Tale Corpo, anzi, sarebbe rimasto entro la struttura statale per essere "impiegato anche dalle regioni" per lo svolgimento di compiti tecnici che sfuggono alle stesse.

2. - Analoga questione di costituzionalità è sollevata dal T.A.R. per il Piemonte, con ordinanza emessa il 27 aprile 1983, nei confronti dell'art. 16 della legge regionale del Piemonte 20 febbraio 1979, n. 6, intitolata "Ordina mento degli uffici della Regione Piemonte", che ha provveduto alla soppressione degli uffici periferici trasferiti alla Regione corrispondenti a quelli di cui si è parlato a proposito della precedente ordinanza. Anche i parametri costituzionali invocati e le motivazioni addotte dal T.A.R. per il Piemonte sono gli stessi prospettati nella precedente ordinanza.

2.1. - Si è costituita la Regione Piemonte per chiedere che la questione di costituzionalità sia dichiarata non fondata, in quanto la legge impugnata non fa altro che assimilare alla struttura organizzativa regionale gli uffici forestali trasferiti alla stessa dal d.P.R. n. 11 del 1972. Secondo la Regione, nell'ordinanza si farebbe confusione fra l'ordinamento degli uffici (di competenza regionale) e la posizione in detti uffici del personale (rimasto allo Stato), che può essere impiegato anche dalle regioni per lo svolgimento delle funzioni trasferite. In ogni caso, essa aggiunge, non vi sarebbe più nel d.P.R. n. 616 del 1977 la garanzia della salvaguardia della unitarietà di struttura del Corpo forestale.

Considerato in diritto

1. - Le due ordinanze indicate in epigrafe sollevano un'identica questione di legittimità costituzionale, dal momento che le due distinte disposizioni impugnate - vale a dire l'art. 1 della l.r. toscana 13 dicembre 1978, n. 79, e l'art. 16, n. 1, della l.r. piemontese 20 febbraio 1979, n. 6 - hanno lo stesso contenuto precettivo: esse provvedono a sopprimere, per il relativo territorio, gli uffici forestali periferici già appartenenti al Ministero dell'Agricoltura e delle foreste e trasferiti alle regioni con l'art. 11, lett. c e d, del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, cioè l'Ispettorato regionale delle foreste, gli Ispettorati ripartimentali e i relativi uffici distrettuali. Entrambe le disposizioni impugnate sono sospettate d'incostituzionalità per la possibile violazione del principio fondamentale di salvaguardia dell'unità della struttura del Corpo forestale, che si desume dall'art. 117 Cost., come attuato dall'art. 71, lett. g), del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che richiama in proposito l'art. 11, u.c., del citato d.P.R. n. 11 del 1972.

Poiché la questione di costituzionalità sollevata dalle due ordinanze è del tutto simile, i relativi giudizi vanno riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

2. - A parte qualsiasi rilievo sulla rilevanza, che a dire il vero appare tutt'altro che lineare, è decisivo che le censure proposte non possono essere accolte.

In virtù dell'art. 11, lett. c e d, del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, tanto l'Ispettorato regionale delle foreste, quanto gli Ispettorati ripartimentali e i relativi uffici, sono stati trasferiti dal Ministero dell'agricoltura e foreste alle regioni a statuto ordinario nel cui territorio avevano sede. Nell'operare tale trasferimento, mentre l'art. 4, lett. t, dello stesso d.P.R. n. 11 del 1972 conservava allo Stato la competenza in ordine al reclutamento, addestramento e inquadramento del Corpo forestale e alle relative scuole, l'art. 11, u.c., dello stesso decreto stabiliva che "il Corpo forestale dello Stato, ferma restando la sua unitarietà di struttura, inquadramento e reclutamento, è impiegato dalle singole regioni, nell'ambito del rispettivo territorio, per l'esercizio delle funzioni trasferite con il presente decreto".

In altre parole, con le predette disposizioni si è provveduto a istituire per gli uffici forestali periferici trasferiti alle regioni un peculiarissimo, se non atipico, doppio regime, riguardante, l'uno, le funzioni e gli uffici e, l'altro, il personale. Mentre, per quanto riguarda il primo profilo, risultano trasferite alle regioni tutte le strutture organizzative periferiche che, a norma del d. lgs. 12 marzo 1948, n. 804, facevano capo alla Direzione generale dell'economia forestale e montana del Ministero dell'agricoltura e foreste (ad eccezione delle stazioni forestali), al contrario, per quanto riguarda il personale addetto ai relativi uffici, si stabilisce la sua permanenza nel Corpo forestale dello Stato (ad eccezione del c.d. personale civile dello stesso Corpo, che viene trasferito alle regioni con gli uffici) e la sua conseguente sottoposizione - relativamente al reclutamento, all'addestramento e all'inquadramento - alle competenze dello Stato.

Quali che siano le ragioni effettivamente sottese alla scelta compiuta dal legislatore nel dare attuazione all'art. 117 Cost. sul punto considerato - le quali vanno probabilmente individuate in un riconoscimento alla tradizione di unitarietà e di specifica competenza propria del Corpo forestale - resta il fatto che la separazione, così istituita, tra il livello delle funzioni e degli uffici (di pertinenza regionale) e quello del personale del Corpo (rimasto allo Stato) avrebbe creato seri problemi nell'espletamento delle funzioni trasferite. È così che, per tentare di superare i prevedibilissimi ostacoli, il legislatore ha stabilito, all'art. 11, u.c., del d.P.R. n. 11 del 1972, che le singole regioni possono utilizzare il personale dipendente dal Corpo forestale dello Stato limitatamente all'esercizio delle funzioni trasferite, ponendo alle stesse lo specifico vincolo che, attraverso il suddetto impiego, non sia messa in pericolo "l'unitarietà di struttura" del Corpo forestale.

Dopo che questa Corte aveva respinto le eccezioni di incostituzionalità su tale peculiare

disciplina, trovando il fondamento della permanenza allo Stato del personale del Corpo forestale nella molteplicità e nella natura delle funzioni conservate in materia allo stesso Stato (sent. n. 142 del 1972), è intervenuto il d.P.R. n. 616 del 1977, il quale, disattendendo le proposte della c.d. Commissione Giannini dirette a trasferire alle regioni anche il personale del Corpo forestale, ha sostanzialmente confermato la disciplina preesistente. Tale decreto, infatti, non solo ha ribadito negli stessi termini la separazione tra titolarità (regionale) degli uffici e delle funzioni e dipendenza (statale) del personale del Corpo forestale, ma, contrariamente a quanto suppongono le Regioni costituitesi nel presente giudizio, ha anche mantenuto intatto il vincolo, per le regioni che utilizzassero il predetto personale, di salvaguardare l'unitarietà della struttura del Corpo forestale, grazie all'espresso rinvio all'art. 11, u.c., del d.P.R. n. 11 del 1972 operato, a questo proposito, dall'art. 71, lett. g), del d.P.R. n. 616 del 1977. Le novità introdotte da quest'ultimo riguardano unicamente l'accresciuto carico delle funzioni devolute alle regioni in materia di polizia forestale, di difesa del suolo, di protezione dell'ambiente naturale e di lotta contro gli incendi, che ha persino reso più problematico il "doppio regime" esistente in materia rispetto a quando questa Corte si pronunciò con la sentenza n. 142 del 1972.

3. - L'interpretazione della normativa ora delineata porta a concludere che non si può negare alle regioni il potere di sopprimere gli uffici forestali periferici nella conformazione organizzativa da essi avuta al momento del loro trasferimento. In conseguenza del loro passaggio all'amministrazione regionale, tali uffici, per operare secondo le regole del principio del buon andamento e della legalità dell'amministrazione (art. 97 Cost.), devono essere riorganizzati e riarticolati al fine di adeguarli ai principi e agli standards propri dell'azione amministrativa di ciascuna regione e al fine di rispondere nel modo più adeguato alle concrete esigenze di intervento che si manifestino nei vari territori regionali.

Sotto questo profilo, la trasformazione dei caratteri e dell'articolazione degli uffici trasferiti costituisce un momento necessario, direttamente conseguente al loro passaggio da un'organizzazione di tipo piramidale e gerarchico a una di tipo "orizzontale". Prova ne sia che pressoché tutte le regioni a statuto ordinario hanno provveduto a tale opera, anche se talune, fra le quali il Piemonte, hanno proceduto a una soppressione meramente formale dei predetti uffici, lasciando ad essi la stessa rilevanza, le stesse funzioni e persino le stesse denominazioni, mentre altre, fra le quali va ricompresa la Toscana, hanno posto mano a un'ampia opera di riforma, che talora, come ancora in Toscana, ha attraversato fasi molto diverse fra loro.

E, del resto, un potere del genere non può esser negato alle regioni, una volta che gli uffici forestali periferici siano divenuti, com'è accaduto con il d.P.R. n. 11 del 1972, parti integranti dell'amministrazione regionale. Perché, se così non fosse, ne risulterebbe del tutto svuotata la competenza che l'art. 117 Cost. riconosce alle regioni a statuto ordinario in materia di ordinamento dei propri uffici. Una competenza che, come ha costantemente affermato questa Corte (sentt. nn. 10 del 1980, 277 del 1983, 219 del 1984), è data alle regioni medesime proprio al fine di organizzare gli uffici regionali secondo le peculiarità dell'amministrazione di cui sono parte, le quali rischierebbero di venir compromesse qualora la regione dovesse conformarsi, anche indirettamente, alle esigenze dell'apparato statale, anteponendo le aspettative di parte del personale impiegato negli anzidetti uffici alle obiettive necessità di razionalità e di efficienza dell'amministrazione regionale.

4. - Contrariamente a quanto supposto dai giudici a quibus e a quanto opinato dalle parti private intervenute nel presente giudizio, costituisce un problema distinto, ancorché collegato, quello relativo alle regole che l'art. 71, lett. g), del d.P.R. n. 616 del 1977, attraverso il richiamo dell'art. 11, u.c., del d.P.R. n. 11 del 1972, pone relativamente all'impiego del personale dipendente dal Corpo forestale dello Stato da parte delle regioni.

Come risulta chiaramente dal tenore letterale del citato art. 11 del d.P.R. n. 11 del 1972, la salvaguardia dell'unitarietà di struttura del Corpo forestale dello Stato è posta come garanzia a

favore di quest'ultimo e come vincolo posto a carico delle regioni in relazione all'utilizzazione da parte loro del personale dipendente dal predetto Corpo. Ciò significa, innanzitutto, che l'oggetto di tale vincolo non può che concernere il potere di disposizione delle regioni in ordine all'impiego del personale ora ricordato, senza estendersi all'ordinamento degli uffici (regionali), rappresentando quest'ultimo, come ha già precisato questa Corte nelle sentenze prima ricordate, un prius, sotto il profilo logico, rispetto alla dislocazione del personale nella prestazione dei servizi. E, in secondo luogo, significa che il contenuto derivante da quel vincolo consiste nell'imperativo in base al quale le regioni, che intendano avvalersi per l'esercizio delle funzioni trasferite del personale appartenente al Corpo forestale dello Stato, debbono rivolgersi a quest'ultimo come organismo autonomo e unitario, vale a dire nel più assoluto rispetto dell'organizzazione gerarchica del Corpo e delle attribuzioni del potere di disposizione sull'impiego del personale in base alle norme disciplinanti il funzionamento del Corpo medesimo.

In altre parole, nel quadro normativo stabilito in materia dal d.P.R. n. 616 del 1977, la norma che, per l'esercizio delle funzioni trasferite, permette alle regioni di utilizzare i dipendenti del Corpo forestale dello Stato nel rispetto dell'unitarietà di struttura di quest'ultimo ha un significato complessivo che si articola secondo un duplice livello: da un lato, presuppone che rientri nei poteri della regione stabilire l'organizzazione degli uffici e la distribuzione dei compiti fra i dipendenti che prestano servizio nelle varie strutture amministrative regionali; e, dall'altro, riconosce al Corpo forestale, come ordine autonomo e indipendente dalle regioni, il pieno potere di disporre del proprio personale, nel senso di individuarne i nominativi più idonei, di scegliere da quali strutture interne possano essere distaccati, di mettere a disposizione delle regioni, nei limiti stabiliti dalla legge, i dipendenti prescelti ed, eventualmente, di revocarne la destinazione presso le regioni per comprovate esigenze interne.

5. - Resta il fatto che un sistema così peculiare come quello disposto in materia dal d.P.R. n. 616 del 1977 non può adeguatamente funzionare senza efficaci strumenti di cooperazione. Accoppiare, come fa il decreto appena citato, il massimo della separazione delle competenze - tale da ripartire in due distinte mani l'organizzazione degli uffici, da un lato, e la disposizione del personale più competente, dall'altro - con il massimo della collaborazione funzionale, comporta che il concreto efficace funzionamento degli uffici forestali regionali può derivare soltanto dal pieno accordo e dalla leale collaborazione fra le singole regioni e il Ministero dell'agricoltura e foreste. Per tale ragione, più che opportuno, è necessario che fra le due parti si stipulino convenzioni o intese in ordine all'impiego del personale del Corpo forestale dello Stato nell'amministrazione regionale, in mancanza delle quali, dato il sistema positivamente stabilito, il principio costituzionale del buon andamento dell'azione amministrativa rischia seriamente di essere compromesso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Nei riuniti giudizi indicati in epigrafe, dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 13 dicembre 1978, n. 79, dal titolo "Legge regionale 6 settembre 1953, n. 55. Ordinamento degli uffici della Regione Toscana. Modifiche e integrazione", nonché dell'art. 16 della legge della Regione Piemonte 20 febbraio 1979, n. 6, dal titolo "Ordinamento degli uffici della Regione Piemonte", sollevate, con le ordinanze indicate in epigrafe, rispettivamente, dal T.A.R. per la Toscana e dal T.A.R. per il Piemonte in riferimento all'art. 117 Cost., come attuato dall'art. 71, lett. g), del d.P.R. 24 luglio

1977, n. 616 e dal richiamato art. 11, ultimo comma, del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 giugno 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 7 luglio 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.