

Numero 02112/2016 e data 14/10/2016



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

Consiglio di Stato

Adunanza della Commissione speciale del 14 ottobre 2016

NUMERO AFFARE 01851/2016

OGGETTO:

Ministero delle politiche agricole e forestali.

Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, recante “*Disposizioni in materia di razionalizzazione delle Forze di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell’art. 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*”. Quesito.

LA COMMISSIONE SPECIALE

Vista la relazione 6 ottobre 2016 n. 73180, con la quale il Ministero delle politiche agricole e forestali ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Elio Toscano.

Premesso e considerato.

1. Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali sottopone alle valutazioni del Consiglio di Stato alcune questioni interpretative sull’attuazione del decreto

legislativo 19 agosto 2016, n. 177 (hic inde decreto legislativo), espone in sette quesiti concernenti i provvedimenti che il Capo del Corpo, ai sensi dall'art. 12, comma 2, deve adottare per individuare l'Amministrazione, tra quelle indicate al comma 1 dello stesso articolo (Arma dei carabinieri, Corpo nazionale dei vigili del fuoco, Polizia di Stato, Corpo delle Guardia di finanza e Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali) presso la quale ciascuna unità di personale è assegnata, secondo una serie di criteri ivi enunciati ed entro i volumi organici indicati nella tabella A allegata al decreto legislativo.

Tali provvedimenti che, secondo la previsione del sopracitato art. 12, comma 2, dovrebbero essere adottati entro sessanta giorni (coincidenti con il 13 novembre 2016) dall'entrata in vigore del decreto legislativo e pur se il riferimento temporale non è perentorio, sono da attuare comunque in tempi ristretti in vista del termine del 1° gennaio 2017, a decorrere dal quale i provvedimenti concernenti l'attribuzione delle funzioni, il trasferimento delle risorse strumentali e finanziarie e il transito nelle amministrazioni dello stato del personale del Corpo forestale avranno effetto, per espressa statuizione dell'art. 20 del decreto legislativo.

Ciò posto si passa all'esame dei quesiti formulati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (hic inde Ministero), non senza riscontrare positivamente che l'Amministrazione ha precisato di aver dato comunicazione a ciascuna unità di personale, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990, dell'avvio del procedimento di riassegnazione conseguente allo scioglimento del Corpo.

2. Quesito n. 1

2.1. Il Ministero chiede indicazioni sull'adozione dei provvedimenti di assegnazione del personale, ritenendo di adottare un unico provvedimento per tutte le unità appartenenti al medesimo ruolo e assegnate alla stessa Amministrazione e non già provvedimenti individuali, in quanto l'art. 12, comma 2, prevede l'individuazione dell'Amministrazione di destinazione per ruolo di appartenenza e sulla base di criteri di automatica applicazione che non richiedono alcuna discrezionalità.

Diversamente ritiene di procedere con provvedimenti individuali laddove si renda necessaria, in applicazione dei criteri fissati dall'art. 12, comma 2, una valutazione discrezionale con la conseguente esigenza di una motivazione specifica e puntuale, come nel caso del successivo quesito n. 3.

In sintesi, il Ministero propende per la tesi che gli atti di assegnazione debbano assumere la forma individuale o collettiva, sulla base della natura discrezionale o vincolata dell'assegnazione.

2.2. La Sezione ritiene che diverse ragioni di ordine giuridico, logico e pratico inducano a prediligere l'atto plurimo nella redazione di detti provvedimenti.

Innanzitutto viene in rilievo la lettera dell'incipit del comma 2 dell'art. 12, che dispone che il Capo del Corpo, *"...con propri provvedimenti [...] pubblicati sul Bollettino ufficiale del medesimo Corpo, individua, per ruolo di appartenenza, sulla base dello stato matricolare e dell'ulteriore documentazione attestante il servizio prestato, l'Amministrazione, tra quelle indicate al comma 1, presso la quale ciascuna unità di personale è assegnata"*.

Approfondendo l'esame in chiave sistematica emerge che il contenuto dispositivo del comma si ricollega al principio della *"corrispondenza tra funzioni trasferite e transito del personale"*, espresso dal legislatore delegante all'art.8, comma 1, lettera a) della legge n. 124 del 2015, la cui attuazione presuppone una sorta di "fotografia" dell'esistente, in modo che il trasferimento delle funzioni svolte dal Corpo forestale avvenga per blocchi omogenei di attività e non incida sull'effettività e sull'efficacia delle stesse. Ed è appunto in ottemperanza al suddetto principio di delega, che il comma 2, lettera a) dell'art. 12 del decreto legislativo elenca, raggruppandole per funzioni, le unità organizzative del Corpo il cui personale dovrà transitare nelle Amministrazioni alle quali le funzioni sono attribuite.

Considerati anche i tempi ristretti entro i quali il Capo del Corpo deve adottare i provvedimenti di assegnazione del personale e la prevista pubblicità degli stessi mediante pubblicazione sul Bollettino ufficiale del Corpo, è consequenziale che il ricorso alla predisposizioni di atti plurimi, oltre che conformarsi al principio di buon

andamento, costituisca una scelta obbligata, sia perché ben si presta a disciplinare una molteplicità di situazioni individuali omogenee di destinatari preventivamente determinati, sia perchè verrebbero salvaguardate le garanzie individuali previste dall'ordinamento, sia perché nel caso di contenzioso l'invalidità di un provvedimento non comporterebbe l'invalidità degli altri provvedimenti compresi nello stesso atto.

L'atto plurimo infatti non si sottrae all'obbligo della motivazione, né invero l'esercizio della discrezionalità può essere di ostacolo al ricorso a tale tipologia di atto, in quanto l'eventuale necessità di una motivazione rafforzata non è incompatibile con la struttura dello stesso e con la sua natura giuridica, purché si rispettino i dettami dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990.

A tal fine, l'atto plurimo deve indicare in premessa, oltre ai riferimenti normativi, i criteri seguiti dall'Amministrazione per le determinazioni assunte e presuppone per ciascuna provvedimento delle posizioni individuali un'autonoma istruttoria e un'autonoma motivazione, non elaborate nell'atto plurimo ma entrambe custodite agli atti dell'Amministrazione e rese accessibili nelle forme di legge a chi ne abbia interesse.

Quanto sin qui considerato induce a respingere la tesi che la necessità di una motivazione più approfondita sia incompatibile con la struttura e la natura giuridica dell'atto plurimo. E ciò senza tralasciare che il ricorso a due diverse tipologie di atti, collettivi e individuali, sarebbe foriero di complicazioni e opacità, essendovi taluni dipendenti che troverebbero la loro posizione regolata da un provvedimento singolo, altri che rientrerebbero in un elenco collettivo.

3. Quesito n. 2.

3.1. L'Amministrazione, con riferimento all'art. 12 del decreto legislativo, pone la questione del rapporto tra i diversi criteri enucleati nelle lettere a), b) e c) del comma 2, esprimendo l'avviso che i criteri indicati alla lettera a) siano prioritari, poiché consentono di realizzare la necessaria corrispondenza tra le funzioni trasferite e il transito del relativo personale, mentre l'applicazione di quelli delle successive lettere b)

e c) sarebbe residuale.

La sussistenza di un rapporto residuale e non già concorrente è chiaramente deducibile dall'incipit della lettera c) (*“qualora in base ai criteri sopra specificati, le unità assegnate alle Amministrazioni di cui al comma 1 siano in numero inferiore ai contingenti stabiliti nella tabella A”*), non è altrettanto pacifica per la lettera b), che recita *“tenendo altresì conto dei seguenti criteri...”*.

L'Amministrazione rileva altresì che al punto b) numero 1 (da applicarsi al solo personale da assegnare al Corpo nazionale dei vigili del fuoco), il legislatore contempla due criteri, prevedendo che si debba tener conto *“...per il personale dei ruoli direttivi e dirigenti, del servizio svolto nelle unità dedicate di cui alla lettera a) numero 2), per almeno sei mesi nel quinquennio antecedente la data di entrata in vigore del presente provvedimento, nonché delle specializzazioni possedute o particolari incarichi ricoperti”*. Esprime quindi l'orientamento di procedere alla designazione del personale da assegnare al Corpo dei vigili del fuoco sulla base del primo criterio, che consente l'individuazione automatica, e di ricorrere al secondo soltanto in via residuale.

3.2 Quanto al primo profilo del quesito si conviene che i criteri enucleati nelle lettere a), b) e c) del comma 2 dell'art. 12 siano in rapporto di gradualità, con una palese priorità di quello espresso alla lettera a), finalizzato, come già considerato nell'esame del quesito n. 1, ad attuare il principio della necessaria corrispondenza tra le funzioni trasferite e il transito del relativo personale.

Conseguentemente i criteri indicati alle lettere b) e c), a prescindere dalla formulazione introduttiva, hanno entrambi carattere aggiuntivo e operano in funzione subordinata e sequenziale rispetto ai criteri di cui alla lettera a), in guisa che alle successive lettere b) e c) si può fare ricorso via via che i criteri precedenti non siano risultati risolutivi.

Relativamente al secondo profilo del quesito, che attiene al rapporto tra i due criteri indicati alla lettera b), numero 1, previsti per le sole unità di personale direttivo e dirigente da assegnare al Corpo dei vigili del fuoco, va tenuto presente che il *“requisito temporale”* del servizio di almeno sei mesi prestato nell'ultimo quinquennio nelle unità

dedicate e quello delle *“specializzazioni possedute e degli incarichi ricoperti”* si prospettano come complementari, avuto riguardo alla formulazione del testo e all’assenza di numerazione progressiva, generalmente indicativa di una subordinazione logica.

Ciò significa che entrambi i requisiti dovranno essere presi in considerazione, ove nel caso di ricorso al criterio di cui alla lettera b) n. 1.

4. Quesito n. 3.

4.1. Il Ministero ripropone sotto altro profilo l’ultima questione del precedente quesito.

Al riguardo ritiene che l’applicazione del secondo criterio di cui all’art. 12, comma 2, lettera b), n. 1), ossia le *“specializzazioni possedute o particolari incarichi ricoperti”* dal personale dei ruoli direttivo e dirigente nelle unità dedicate allo svolgimento della funzione di lotta attiva contro gli incendi boschivi e spegnimento con mezzi aerei degli stessi, trasferita al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, non possa avvenire formando graduatorie e/o griglie di valutazione, perché la mancanza di criteri oggettivi nella fonte primaria aumenterebbe il rischio di contenzioso.

Propone pertanto di rafforzare la motivazione con il riferimento specifico ai particolari incarichi ricoperti ed alle specializzazioni possedute maggiormente rilevanti, qualificanti e, ove possibile, esclusive, ai fini dell’individuazione delle singole unità da assegnare.

4.2. La soluzione prospettata presenta alcune criticità che vanno opportunamente corrette.

In primo luogo non si comprende come si potrebbe rafforzare la motivazione senza la predeterminazione dei parametri di valutazione.

In secondo luogo, benché la procedura di assegnazione non abbia carattere concorsuale, né - più in generale - comparativo, l’applicazione del criterio individuato dal decreto legislativo non può che avvenire in modo trasparente e tale da garantire la parità di trattamento dei dipendenti.

Né, infine, può ritenersi che il silenzio legislativo implichi l’assenza del potere-dovere

di individuare preventivamente elementi oggettivi cui riferire il criterio enunciato, dovendosi invece fare riferimento - come in tutte le ipotesi in cui il legislatore nel disciplinare una materia caratterizzata da profili di tecnicità non fornisca indicazioni vincolanti - al sapere scientifico di riferimento.

È quindi corretto non formare una graduatoria, ma devono essere predeterminati in via generale gli elementi cui l'Amministrazione deve guardare nel dare applicazione - caso per caso - al criterio di cui all'art. 12, comma 2, lett. b), n. 1).

A ciò deve aggiungersi che il conseguimento di specializzazioni, se acquisite a spese dell'Amministrazione, legittima quest'ultima ad assegnare prioritariamente il dipendente in impieghi, che prevedono l'esercizio dell'abilitazione specialistica posseduta, con il corrispondente obbligo per l'interessato di adempiere alla specializzazione sino a quando consentitogli dall'idoneità psicofisica.

5. Quesito n. 4.

5.1. La questione posta concerne l'individuazione degli appartenenti ai ruoli degli agenti ed assistenti, dei sovrintendenti e degli ispettori del Corpo forestale da assegnare alla Guardia di finanza. Si tratta in particolare di 41 unità che, alla data del 13 settembre 2016 coincidente con l'entrata in vigore del decreto legislativo, svolgevano effettivamente le funzioni "*in materia di soccorso in montagna, sorveglianza delle acque marine confinanti con le aree naturali protette*". trasferite alla Guardia di finanza ai sensi dell'articolo 10, comma 1, lettera b), del decreto legislativo.

Tuttavia, nell'arco di tempo intercorso tra l'entrata in vigore della legge delega e del decreto legislativo, alcune di queste unità sono state interessate da progressione di carriera e, pertanto, non appartengono più al ruolo a cui la tabella A fa riferimento nella definizione del contingente.

A parere dell'Amministrazione, si rende necessario, già in sede di adozione dei provvedimenti del Capo del Corpo, ridistribuire il contingente di 41 unità, previsto nella tabella A, tra i ruoli degli agenti e degli assistenti, dei sovrintendenti e degli ispettori, al fine di garantire comunque il raggiungimento della prestabilita dotazione

organica, già prima del necessario aggiornamento della tabella A con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previsto dall'art. 12, comma 11, del decreto legislativo.

5.2. La soluzione prospettata dal Ministero è corretta nella misura in cui prefigura l'aggiornamento della dotazione organica al ricorso allo strumento correttivo appositamente previsto dal legislatore delegato per adeguare la tabella A delle dotazioni organiche alle variazioni medio tempore intervenute tra gli effettivi al Corpo forestale in conseguenza delle progressioni di carriera e delle cessazioni dal servizio.

6. Quesito n. 5.

6.1. Il Ministero prospetta di essere nell'impossibilità di individuare 13 dei 143 appartenenti al ruolo degli agenti ed assistenti da destinare al Corpo nazionale dei vigili del fuoco in base alla tabella A, in quanto soltanto 130 corrispondono ai criteri di cui alla lett. a), mentre nessun altro è individuabile attraverso l'applicazione dei successivi criteri di cui alla lett. b) punto 2 (in quanto gli appartenenti al predetto ruolo non sono in possesso della specializzazione di Direttore delle operazioni di spegnimento) e di cui alla lett. c (in quanto nessuno degli appartenenti al predetto ruolo, nell'ultimo quinquennio, ha svolto in via prevalente attività di lotta attiva agli incendi boschivi).

Al riguardo chiede lumi sull'opportunità di assegnare al Corpo dei vigili del fuoco un numero di appartenenti al ruolo degli agenti e assistenti inferiore di 13 unità, ovvero di aumentare di pari numero l'assegnazione di personale appartenente al ruolo immediatamente superiore dei sovrintendenti (da 130 a 141), in modo da garantire comunque il completamento del contingente previsto per il Corpo dei vigili del fuoco.

6.2. La soluzione prospettata con riferimento alle insufficienti disponibilità di personale del ruolo iniziale con le qualificazioni richieste non può essere quella di aumentare di pari numero le unità del ruolo superiore, in quanto, in mancanza di ulteriori specificazioni, risulterebbe un mero artificio numerico del tutto scollegato con il principio di corrispondenza tra funzioni trasferite e unità di personale assegnate.

Di fronte all'impossibilità di coprire l'organico in base ai criteri fissati dal decreto

legislativo, la soluzione più corretta appare quella di assegnare al predetto Corpo un numero di appartenenti al ruolo degli agenti ed assistenti inferiore di 13 unità rispetto a quello indicato nella tabella A.

Qualora tale contingente dovesse risultare sufficiente si potrà procedere alla conseguente revisione della tabella A, altrimenti si procederà a colmare la scopertura con le procedure di legge.

7. Quesito n. 6.

7.1. La questione posta all'attenzione della Sezione riguarda i casi in cui il numero delle unità di personale trasferito risulti inferiore alle dotazioni organiche previste dalla tabella A allegata al decreto legislativo, in conseguenza del fatto che, dalla data di entrata in vigore della legge n. 124/2015 alla data di emanazione dei provvedimenti del Capo del Corpo ai sensi dell'articolo 12, comma 2, sono state collocate a riposo circa 200 unità di personale.

L'Amministrazione propone di far gravare la perdita di risorse umane sull'Arma dei Carabinieri, titolare di tutte le funzioni del Corpo forestale dello Stato, ad eccezione di quelle trasferite alle altre Forze di polizia e al Ministero. Ciò anche perché una diversa distribuzione della riduzione dell'assegnazione di risorse umane in relazione alle unità collocate a riposo sarebbe di difficile quantificazione per singoli ruoli, stante la ridotta percentuale del personale congedato rispetto a quello complessivamente interessato dai provvedimenti in esame.

6.2. La soluzione prospettata in conseguenza degli esodi appare in prima battuta suggestiva se riferita alla consistenza del contingente assegnato all'Arma dei carabinieri (7.177 unità) a fronte dei ristretti contingenti assegnati alla Polizia di Stato (166 u.), alla Guardia di finanza (41 u.), al Corpo dei vigili del fuoco (390) e al Ministero (47).

Tuttavia, anche se l'art. 7 del decreto legislativo recita che *“Il Corpo forestale dello Stato è assorbito nell'Arma dei carabinieri, la quale esercita le funzioni già svolte dal citato Corpo previste dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto”* ad eccezione delle funzioni trasferite alle altre Forze di polizia e al MIPAAF, la soluzione prospettata non

ha base normativa, atteso che in materia di organizzazione amministrativa, con specifico riferimento all'operazione di riassorbimento di una pubblica amministrazione (assimilabile ad una successione o - ancor meglio - ad una incorporazione), opera il principio di stretta legalità.

In proposito non può essere disatteso il vincolo legislativo della necessaria corrispondenza tra le funzioni trasferite e il transito del relativo personale, a cui sono improntati i criteri di assegnazione del personale che il legislatore ha disposto debbano essere osservati nella predisposizione dei provvedimenti di transito.

A rigore quindi la perdita delle risorse umane non può incidere soltanto sulle dotazioni dell'Arma dei carabinieri, ma deve necessariamente gravare su ciascuna delle Amministrazioni indicate all'art. 7, anche per ciò che concerne le ulteriori diminuzioni conseguenti ai passaggi volontari in altra amministrazione consentiti dall'art. 12, commi 4 e 6, del decreto legislativo.

Vi è poi da considerare che distribuire la riduzione di unità assegnate tra le diverse Amministrazioni risponde anche a un criterio di efficienza, giacché evita che sia una sola di esse a sopportarne i costi sul piano dell'operatività. Se così non fosse l'Arma dei Carabinieri risulterebbe penalizzata dal riassorbimento per una quota pari all'intero, cioè 200 unità.

8. Quesito n. 7

8.1. L'ultima questione proposta riguarda l'applicazione dell'art. 18, comma 9, del decreto legislativo.

Il comma 9 detto prevede che il personale appartenente ai ruoli dei periti, dei revisori e degli operatori e collaboratori del Corpo forestale dello Stato giudicato, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo, permanentemente non idoneo in forma assoluta all'assolvimento dei compiti d'istituto ovvero assunto ai sensi della legge 12 marzo 1999, n. 68, con la sola esclusione di quello di cui all'articolo 18 della medesima legge, ovvero che si trovi nelle condizioni di cui all'articolo 636 del decreto legislativo n. 66 del 2010 e che non abbia esercitato le facoltà di cui al comma 3 del medesimo

articolo, è inserito d'ufficio nel contingente collocabile presso le amministrazioni individuate ai sensi dell'articolo 12, comma 3, per l'assegnazione preferibilmente nei ruoli del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

L'Amministrazione referente ritiene che detta disposizione, in combinazione con l'art. 12, comma 2, lettera b), punto 4) del decreto legislativo, consenta di individuare unità di personale da assegnare direttamente al Ministero, per lo svolgimento delle funzioni trasferite al medesimo, traendole da quelle impiegate presso unità amministrative, contabili e logistiche dell'Ispettorato generale del Corpo forestale che si trovino nelle condizioni di cui al predetto articolo 18, comma 9, già in sede di provvedimenti di assegnazione del Capo del Corpo e prima del d.P.C.M. previsto dall'art. 12, comma 3 del decreto legislativo.

8.2. L'art. 12, comma 2, lettera b), punto 4) del decreto legislativo prevede che tra i criteri di assegnazione del personale al contingente da assegnare al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali "per le esigenze connesse allo svolgimento delle attività a cui provvede il Ministero ai sensi dell'articolo 11" si debba tener conto anche "dell'impiego presso unità amministrative, contabili e logistiche dell'Ispettorato generale del Corpo forestale dello Stato".

Non sembra sostenibile che tale disposizione, che introduce un criterio di assegnazione in via ordinaria del personale, possa formare un tutt'uno con l'art. 18, comma 9, che detta una norma transitoria per un caso particolare.

Il predetto articolo, infatti, richiama l'art. 12, comma 3, secondo cui "Nello stesso termine di cui al comma 2, ai fini della determinazione del contingente limitato di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), numero 2), della legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa ricognizione dei posti disponibili e tenuto conto del rispettivo fabbisogno, sono individuate, preferibilmente tra quelle che svolgono funzioni attinenti alle professionalità del personale da ricollocare, le Amministrazioni statali, verso le quali è

consentito il transito di cui al comma 4, con conseguente attribuzione al personale interessato dell'assegno ad personam di cui allo stesso articolo 8, comma 1, lettera a), numero 2), ultimo periodo della legge. Con il medesimo decreto sono definiti i criteri da applicare alle procedure di mobilità e le tabelle di equiparazione...".

Ne discende che l'applicazione dell'art. 18, comma 9 deve avvenire attraverso la procedura di cui al comma 3 dell'art. 12 e non già attraverso quella di cui al precedente comma 2.

È ostativa, peraltro, alla soluzione suggerita dall'Amministrazione referente la circostanza che l'art. 18, comma 9 non fissa un automatismo, limitandosi a stabilire che l'assegnazione avvenga "preferibilmente" nei ruoli del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

P.Q.M.

Nei termini su esposti è il parere.

L'ESTENSORE

Elio Toscano

IL PRESIDENTE

Franco Frattini

IL SEGRETARIO

Gianfranco Vastarella