



**REPUBBLICA ITALIANA**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**ORDINANZA**

sul ricorso numero di registro generale n. 6968 del 2017, proposto dai signori Mauro Barnaba Carminati, Antonio Carrillo, Andrea Cocuzza, Eros Federico Falgari, Dario Fracassi, Giuseppe Fusca', Roberta Minet e Filippo Valentino, rappresentati e difesi dagli avvocati Emanuela Mazzola e Vittorio Angiolini, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Emanuela Mazzola in Roma, via Tacito, 50;

*contro*

Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali in persona del Ministro p.t., Ministero della Difesa in persona del Ministro p.t., Presidenza del Consiglio dei Ministri in persona del Presidente p.t., Ministero dell'economia e delle finanze in persona del Ministro p.t., Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la pubblica amministrazione e la semplificazione, in persona del Presidente p.t., rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*per regolamento di competenza*

dell'ordinanza collegiale del T.A.R. per il Lazio – Roma - Sezione II -ter n. 5445/2017, resa tra le parti, con cui è stata dichiarata la competenza del T.a.r. per la Lombardia;

Visto il regolamento di competenza proposto di ufficio dal Tar per il Lazio;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali; del Ministero della Difesa; della Presidenza del Consiglio dei Ministri; del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la pubblica amministrazione e la semplificazione;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 15 e 16, cod. proc. amm.;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 9 novembre 2017 il consigliere Daniela Di Carlo e uditi per le parti l'avvocato Mazzola e l'Avvocato dello Stato Greco;

1. Con ricorso n. 107/2017 i signori Mauro Barnaba Carminati, Antonio Carrillo, Andrea Cocuzza, Eros Federico Falgari, Dario Fracassi, Giuseppe Fusca, Roberta Minet e Filippo Valentino, in servizio presso il Corpo forestale dello Stato in diverse sedi dislocate nella Regione Lombardia, hanno inizialmente adito il T.a.r. per la Lombardia, sede di Brescia, per l'annullamento, previa sospensiva:

1.1. del decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, Corpo Forestale dello Stato, Ispettorato Generale, a firma del Capo del Corpo Forestale dello Stato, n. 81279 del 31.10.2016, pubblicato sul Supplemento al Bollettino Ufficiale del Corpo Forestale dello Stato del 7.11.2016, con il quale è stata disposta la loro assegnazione all'Arma dei Carabinieri a decorrere dal primo gennaio 2017;

1.2. del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri - adottato su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e di concerto con il

Ministro dell'economia e delle finanze - recante la data del 21.11.2016, non pubblicato, con il quale è stato determinato:

- a) il contingente di personale del Corpo Forestale dello Stato con facoltà di transito in mobilità ad altra amministrazione statale;
- b) le tabelle di equiparazione del personale del Corpo Forestale ai fini dell'inquadramento nei ruoli delle amministrazioni statali secondo l'ordinamento professionale del Comparto Ministeri;
- c) il numero di posti disponibili delle amministrazioni statali verso le quali è consentito il transito del personale del Corpo forestale che presenta domanda, distinti per amministrazione, sede territoriale, qualifica del personale da ricollocare, area d'inquadramento e fascia economica nell'amministrazione di destinazione;
- d) i criteri da applicare alle procedure di mobilità;

1.3. della nota prot. n. 88869 del 24 novembre 2016 a firma del Capo del Corpo Forestale dello Stato avente ad oggetto: “Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 novembre 2016, recante: “determinazione del contingente del Corpo forestale dello Stato che potrà avvalersi della facoltà del transito ad altra amministrazione statale e definizione delle tabelle di equiparazione e dei criteri da applicare alle procedure di mobilità, ai sensi dell'art.12, comma 3, del decreto legislativo 19 agosto 2016 n.177”;

1.4. di tutti gli atti preordinati, presupposti, connessi, consequenziali e successivi ai provvedimenti impugnati.

2. Con il predetto ricorso gli istanti hanno formulato, altresì, istanza di delibazione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui delega il Governo a prevedere con decreto legislativo la riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato e il suo eventuale assorbimento in altra Forza di polizia previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza

unificata, e degli artt. 1, 2 e da 7 a 20 del d.lgs. n. 177 del 2016, per violazione degli artt. 2, 3, 4, 5, 23, 35, 52, 76, 97, 117, co. 4, 118 e 120 Costituzione.

3. Il T.a.r. per la Lombardia, sede di Brescia, con ordinanza n. 266 del 24 febbraio 2017 ha dichiarato la propria incompetenza ed indicato il Tar Lazio sede di Roma quale giudice competente.

4. Gli istanti hanno riassunto la causa dinanzi al giudice indicato come competente e hanno domandato, altresì, con primo atto di motivi aggiunti del 21 marzo 2017, l'annullamento del decreto del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, prot. n. 000007-13/216-9 del 20.12.2016, pubblicato sul Giornale Ufficiale della Difesa, Dispensa n. 36 del 30.12.2016, con il quale è stato stabilito che:

a) a decorrere dal primo gennaio 2017, gli assistenti capo provenienti dal ruolo degli agenti e assistenti del Corpo Forestale dello Stato sono inquadrati nel ruolo forestale degli appuntati e carabinieri dell'Arma dei carabinieri in servizio permanente con il grado di appuntato scelto, secondo l'ordine di ruolo acquisito nel ruolo di provenienza e mantenendo l'anzianità posseduta e a fianco di ciascun nominativo indicata (art. 1);

b) a decorrere dal primo gennaio 2017, gli assistenti provenienti dal ruolo degli agenti e assistenti del Corpo Forestale dello Stato sono inquadrati nel ruolo forestale degli appuntati e carabinieri dell'Arma dei carabinieri in servizio permanente con il grado di appuntato, secondo l'ordine di ruolo acquisito nel ruolo di provenienza e mantenendo l'anzianità posseduta e a fianco di ciascun nominativo indicata (art. 2);

c) a decorrere dal primo gennaio 2017, gli agenti scelti provenienti dal ruolo degli agenti e assistenti del Corpo Forestale dello Stato sono inquadrati nel ruolo forestale degli appuntati e carabinieri dell'Arma dei carabinieri in servizio permanente con il grado di carabiniere scelto, secondo l'ordine di ruolo acquisito

nel ruolo di provenienza e mantenendo l'anzianità posseduta e a fianco di ciascun nominativo indicata (art. 3);

d) a decorrere dal primo gennaio 2017, gli agenti provenienti dal ruolo degli agenti e assistenti del Corpo Forestale dello Stato sono inquadrati nel ruolo forestale degli appuntati e carabinieri dell'Arma dei carabinieri in servizio permanente con il grado di carabiniere, secondo l'ordine di ruolo acquisito nel ruolo di provenienza e mantenendo l'anzianità posseduta e a fianco di ciascun nominativo indicata (art. 4).

5. Il T.a.r. per il Lazio, Roma, Sezione II-ter, con ordinanza n. 5445 dell'8 maggio 2017, ai sensi degli artt. 15, comma 5 e 16 c.p.a. ha:

a) disposto l'immediata trasmissione al Consiglio di Stato degli atti relativi al ricorso di cui in epigrafe, per la delibazione del regolamento di competenza;

b) indicato quale Tribunale amministrativo regionale competente il T.a.r. per la Lombardia;

c) respinto, in pendenza del regolamento di competenza, la domanda cautelare azionata.

Ciò sulla base delle seguenti considerazioni:

a) la sede di servizio dei ricorrenti è localizzata nella Regione Lombardia e i provvedimenti impugnati attengono al rapporto di pubblico impiego;

b) il decreto di assegnazione è, formalmente e sostanzialmente, un atto plurimo e cioè un atto che racchiude tanti provvedimenti formalmente unici quanti sono i soggetti trasferiti. Si è, dunque, in presenza di un atto scindibile in tanti diversi provvedimenti quanti ne sono i destinatari;

c) è da escludere – con riferimento al decreto in parola – che si sia in presenza di un atto collettivo, che è quell'atto con cui l'amministrazione manifesta la propria volontà unitariamente ed inscindibilmente verso un complesso di individui unitariamente considerati;

d) è parimenti da escludere che si sia in presenza di un atto generale (atteso che quest'ultimo è quello in cui i destinatari sono determinabili solo in un momento successivo alla sua emanazione, mentre nel caso di specie i destinatari dell'atto sono stati tutti identificati e sono tutti identificabili a priori) ovvero di un atto di macro organizzazione;

6. Si sono costituiti nel presente giudizio gli originari ricorrenti rimettendosi alle valutazioni e decisioni di questo Consiglio di Stato.

7. Si sono, altresì, costituite le amministrazioni di cui in epigrafe con mero atto di stile.

8. Alla camera di consiglio del 9 novembre 2017, il regolamento di competenza è stato chiamato e trattenuto in decisione.

9. In via preliminare il Collegio osserva che la Sezione ha esaminato *funditus* la questione ora all'esame elaborando due diverse soluzioni interpretative a seconda che l'impugnazione abbia ad oggetto il solo provvedimento di assegnazione ovvero, in aggiunta a questo, anche il d.P.C.M. 21 novembre 2016 che - in attuazione di quanto disposto dal comma 3 dell'art. 12 del decreto legislativo n. 177/2016 - ha determinato il contingente di personale del Corpo forestale dello Stato che potrà avvalersi della facoltà del transito ad altra Amministrazione statale e definito le tabelle di equiparazione e i criteri da applicare alle procedure di mobilità.

9.1. In particolare, nel senso della competenza del Tribunale territoriale competente per territorio in relazione alla sede di servizio del ricorrente si è pronunciata la Sezione con le ordinanze n. 1356/2017, n. 1357/2017, n. 1358/2017, n. 1359/2017 e n. 3884/2017.

In sintesi, nelle anzidette pronunce, la Sezione ha osservato:

a) che con il decreto legislativo n. 177/2016 è stato disposto "l'assorbimento del Corpo Forestale dello Stato nell'Arma dei carabinieri, la quale esercita le funzioni

già svolte dal citato Corpo”, salve alcune specifiche ipotesi, attribuite dal decreto ad altre Amministrazioni dello Stato (nominatim, Guardia di Finanza, Polizia di Stato, Vigili del Fuoco e Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali);

b) il citato decreto ha disposto il trasferimento delle risorse umane del disciolto Corpo alle varie Amministrazioni attributarie secondo il criterio della “corrispondenza tra funzioni trasferite e transito del personale”, già previsto nella legge di delega (art. 8 della legge 7 agosto 2015, n. 124);

c) in base all’art. 12 del decreto, siffatta assegnazione è operata mediante distinti provvedimenti con cui “il Capo del Corpo forestale dello Stato ... individua, per ruolo di appartenenza, sulla base dello stato matricolare e della ulteriore documentazione attestante il servizio prestato, l’Amministrazione, tra quelle indicate al comma 1, presso la quale ciascuna unità di personale è assegnata”;

d) come già precisato da questo Consiglio di Stato con parere 14 ottobre 2016, n. 2112, la procedura di assegnazione “non ha carattere concorsuale, né – più in generale – comparativo” e, al contrario, costituisce “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”;

e) i riferiti provvedimenti di assegnazione emanati dal Capo del Corpo non recano una decisione strutturalmente unitaria pur se soggettivamente complessa, ma, al contrario, dispongono più decisioni individuali oggettivamente distinte e autonome, semplicemente esternate *uno actu* per evidenti ragioni di economicità dell’azione amministrativa;

f) nella specie, si è dunque in presenza di un atto plurimo, ossia di un provvedimento che, a dispetto dell’unitarietà formale, è funzionalmente scindibile in tante diverse decisioni quanti sono i destinatari;

g) del resto, con il menzionato parere n. 2112, questo Consiglio, “considerati anche i tempi ristretti entro i quali il Capo del Corpo deve adottare i provvedimenti di assegnazione del personale”, aveva ritenuto che “il ricorso alla predisposizione di atti plurimi, oltre che conformarsi al principio di buon andamento, costituisca una scelta obbligata”;

f) esula, nella specie, la competenza del T.a.r. centrale, predicabile esclusivamente in presenza di atti che, oltre ad avere una portata nazionale, presentino un contenuto strutturalmente unitario, funzionalmente organico e *ab origine* inscindibile;

g) la competenza, di contro, appartiene al T.a.r. nella cui circoscrizione è situata la sede di servizio del dipendente ai sensi dell’art. 13, comma 2, c.p.a., norma che, lungi dal veicolare un’eccezione all’ordinario meccanismo di riparto della competenza, viceversa esprime ed attua *in parte qua* il principio costituzionale della territorialità del giudice amministrativo di prime cure (cfr. Corte Costituzionale n. 237/2007, n. 159/2014 e n. 174/2014);

h) nella specie difetta, a monte del provvedimento impugnato, un atto di portata nazionale che possa altrimenti radicare - ai sensi dell’art. 13, commi 3 e 4 bis c.p.a. - la competenza del T.a.r. centrale;

i) l’esigenza di uniformità della giurisprudenza non è “da sola idonea a giustificare un regime processuale differenziato” (cfr. Corte Costituzionale n. 174/2014).

9.2. La Sezione si è, invece, orientata diversamente quando l’impugnazione ha avuto ad oggetto, oltre al provvedimento di assegnazione, anche il d.P.C.M. del 21 novembre 2016 che - in attuazione di quanto disposto dal comma 3 dell’art. 12 del decreto legislativo n. 177/2016 - ha determinato il contingente di personale del Corpo forestale dello Stato che potrà avvalersi della facoltà del transito ad altra Amministrazione statale e definito le tabelle di equiparazione e dei criteri da

applicare alle procedure di mobilità (cfr. Consiglio di Stato, Sezione IV, ordinanze n. 3885/2017 e 2717/2017).

Questi gli snodi essenziali del ragionamento:

a) il decreto del 21 novembre 2016 rappresenta indubbiamente un atto generale, per la cui impugnazione restano fermi gli ordinari criteri di attribuzione della competenza (art. 13, comma 4 bis, c.p.a.);

b) in linea con la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, le domande di annullamento di un atto avente portata generale non possono essere proposte a giudici diversi in ragione dei vari atti impugnati, perché una soluzione del genere sarebbe irragionevole in sé, alla luce dei principi di economicità, satisfattività ed effettività della tutela, nonché irragionevole rispetto all'esigenza di congiunta trattazione manifestata dallo stesso legislatore per il caso di presupposizione avente ad oggetto atti individuali;

c) già prima dell'introduzione del principio dell'inderogabilità, il diritto processuale vivente riconosceva il legame che avvince gli atti generali o normativi e gli atti applicativi come un caso tipico di connessione necessaria, implicitamente considerandolo un criterio naturale e fisiologico e, per questo, "ordinario" di attrazione per connessione; di conseguenza, la competenza a decidere dell'intera controversia si radica in capo al T.a.r. per il Lazio, senza che rilevi la circostanza che si tratti di controversia in materia di pubblico impiego (cfr. ad. plen., 16 novembre 2011, n. 20; ad. plen., 11 dicembre 2012, n. 37; sez. IV, 23 giugno 2015, n. 3166; sez. VI, 15 gennaio 2016, n. 106).

10. Il Collegio condivide il ragionamento logico-giuridico seguito nelle richiamate pronunce, dalle quali non vede ragione per discostarsi, anche in considerazione del fatto che, con riguardo alla fattispecie all'esame, non sussistono, allo stato, seri elementi per dubitare del nesso di necessaria strumentalità delle censure dedotte

nei confronti del d.P.C.M. del 21.11.2016 rispetto alla tutela della situazione giuridica soggettiva al mantenimento dello *status quo ante*, sotto un duplice profilo:

a) per un verso, infatti, le censure articolate avverso il d.p.c.m. si caratterizzano per un alto tasso di determinatezza rispetto alla fattispecie, particolare, dell'atto di assegnazione, concernendo specificamente i profili relativi al contingente di personale da far transitare, alle tabelle di equiparazione, al numero di posti disponibili, ai criteri da applicare alle procedure di mobilità;

b) per un altro verso, invece, il d.p.c.m. impugnato è applicativo di un decreto legislativo delegato emanato sulla base di una legge delega rispetto alla quale le parti ricorrenti hanno censurato la stessa legittimità costituzionale, sicché potrebbe prospettarsi finanche un'ipotesi di illegittimità derivata. Si assume, infatti, da parte dei ricorrenti, l'incostituzionalità della legge delega (con conseguente illegittimità derivata del decreto delegato e di tutti gli atti applicativi in via regolamentare e amministrativa) per non aver previsto un adeguato coinvolgimento delle Regioni (mediante il raggiungimento di un'intesa) nella «riorganizzazione» (meglio, «soppressione»), del Corpo forestale dello Stato, incidendosi così in maniera lesiva sull'alveo delle competenze legislative e amministrative regionali. Allo stato, pertanto, non possono condividersi le considerazioni espresse dal giudice rimettente circa la natura “ultronea e cautelativa” dell'impugnativa avverso il d.P.C.M. del 21.11.2016.

11. Alla luce delle considerazioni che precedono, il presente regolamento di competenza va definito dichiarando la competenza del T.a.r. per il Lazio.

12. Nulla sulle spese essendo regolamento di competenza d'ufficio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul regolamento di competenza in epigrafe, dichiara competente il Tar per il Lazio.

Nulla sulle spese per le ragioni di cui in parte motiva.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 novembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Filippo Patroni Griffi, Presidente

Fabio Taormina, Consigliere

Leonardo Spagnoletti, Consigliere

Giuseppe Castiglia, Consigliere

Daniela Di Carlo, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Daniela Di Carlo**

**IL PRESIDENTE**

**Filippo Patroni Griffi**

**IL SEGRETARIO**