Pubblicato il 19/07/2017

**N. 08701/2017 REG.PROV.COLL.**
**N. 08540/2016 REG.RIC.**
**N. 08541/2016 REG.RIC.**

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

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**ORDINANZA**

sul ricorso numero di registro generale 8540 del 2016, proposto dai signori:

Pasquale Mancuso, Satta Maurizio, Celotto Ferdinando, Del Giudice Alessandro, Peragine Giovanni, Palladino Saverio, Colasuonno Francesco, Giuliani Michele, Rella Giuseppe, Sciacovelli Nicola, Liantonio Vito, Tetro Rocco, Parrulli Giovanni, Tetro Nicola, De Paola Giacomo, Stallone Giuseppe, Lauciello Giuseppe, Savino Domenico, Regina Giuseppe, Miracolo Carmine, Orgera Pio Giorgio, Ambrosini David, Giordani Aldo, Badalone Vittorio, Tarsi Roberto, Balestrieri Ferdinando, Sorrentino Giuseppe, Sorbo Luca, Molfetta Vincenzo, rappresentati e difesi dagli avvocati Francesco Foggia e Luca Strazzullo e domiciliati ex lege (art. 25, comma 1, lettera "a" cod. proc. amm.) presso la Segreteria della III sezione del TAR del Lazio in Roma, via Flaminia, 189;

*contro*

Ministero della Difesa, Ministero della Salute, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione, Ente Strumentale alla Croce Rossa Italiana, in persona del legale

rappresentante p.t., rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato e presso la medesima domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12;

sul ricorso numero di registro generale 8541 del 2016, proposto dai signori: Franco Minucci, Barbato Nino, Roccella Antonio, Facciuto Antonio, Facciuto Michele, Depaola Francesco, Stallone Michele, Legrottaglie Angelo Antonio, Falcicchio Vito, Falcicchio Domenico, Sinisi Angelantonio, Consalvi Augusto, Vitiello Brunello, Cianci Potito, Setth Massimiliano, Del Giudice Antonio, Troisi Sergio, Corsano Luciano, Gregori Antonio, Iadevaia Angelo, De Luca Francesco, Improta Ciro, Luongo Federico, Fabiani Marco, Lucarelli Giuseppe, rappresentati e difesi dagli avvocati Luca Strazzullo e Francesco Foggia e domiciliati ex lege presso la Segreteria della III sezione del Tar del Lazio in Roma, via Flaminia, 189;

*contro*

Ministero della Difesa, Ministero della Salute, Ministero per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ente Strumentale alla Croce Rossa Italiana, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale Dello Stato e presso la medesima domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*per l'annullamento*

quanto al ricorso n. 8540 del 2016:

del decreto emesso in data 25.3.16 g.u.r.i. serie generale n.155 del 5.7.16 recante *" Criteri e modalità di equiparazione fra i livelli di inquadramento del personale già appartenente al Corpo militare e quelli previsti dal contratto collettivo relativo al personale civile con contratto a tempo determinato della Associazione Italiana della Croce Rossa*", nonché di ogni atto presupposto, connesso o collegato, fra cui i provvedimenti individuali di congedo, non meglio conosciuti;.

quanto al ricorso n. 8541 del 2016:

del medesimo decreto emesso in data 25.3.16 GURI serie generale n.155 del 5.7.16, nonché di ogni atto presupposto, connesso o collegato, fra cui i provvedimenti individuali di congedo, non meglio conosciuti;

Visti i ricorsi e i relativi allegati;
Viste le memorie difensive;
Visti tutti gli atti della causa;
Visti gli atti di costituzione in giudizio delle Amministrazioni intimate;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 marzo 2017 il dott. Achille Sinatra e uditi per la parte ricorrente gli Avvocati F. Foggia e L. Strazzullo, nonchè per l' Amministrazione resistente l'Avvocato dello Stato P. De Nuntis solo nella chiamata preliminare;
Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Con due successivi ricorsi (nn. 8540/16 e 8541/16, entrambi notificati il 21 luglio 2016) numerosi appartenenti al Corpo Militare della Croce Rossa Italiana (C.R.I.) hanno impugnato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (adottato su proposta del Ministro della Salute, di concerto con i Ministri dell'Economia e delle Finanze, della Difesa, nonché per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione) in data 25 marzo 2016, pubblicato su G.U.R.I. – serie generale – n. 155 del 5 luglio 2016, recante "*Criteri e modalità di equiparazione fra livelli di inquadramento del personale, già appartenente al corpo militare e quelli previsti dal contratto collettivo relativo al personale civile con contratto a tempo determinato della Croce Rossa Italiana*", con fissazione della data di collocamento in congedo del personale in questione, ai sensi dell'art. 5, comma 5, del d.lgs. 28 settembre 2012, n. 178 *(Riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce Rossa – C.R.I. – a norma dell'art. 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183*); parimenti, erano resi oggetto di impugnativa "*ogni atto presupposto... o comunque collegato*", ivi compresi i pareri del Ministero dell'Economia (nota

n. 7124 del 21 settembre 2015), del Ministero della Difesa (nota n. 36224 del 23 settembre 2015) e della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica (note nn. 54978 del 30 settembre 2015; note DICA 13536 del 23 giugno 2016 e 11614 del 31 maggio 2016), oltre ai conseguenti provvedimenti individuali di congedo, di estremi ancora non conosciuti.

Quanto sopra, nel contesto di una disposta trasformazione organizzativa dell'Ente, con liquidazione del soggetto pubblico e istituzione di un'Associazione privata, destinata a conservare dell'originario Corpo militare solo un nucleo di volontari non retribuiti.

In entrambe le impugnative (anche se non con identico ordine) si prospettano le seguenti argomentazioni difensive:

1) Violazione o falsa applicazione dell'art. 12 della legge 28 ottobre 1986, n. 730; eccesso di potere per contrasto fra atti interni ed esterni; illogicità manifesta, tenuto conto delle ragioni (eventi calamitosi degli anni '80), che avevano indotto il legislatore ad istituire un ruolo speciale di personale militare ad esaurimento, che non potrebbe venire meno per la mera trasformazione dell'ente pubblico in associazione di diritto privato, tenuto conto del fatto che l'art. 1, comma 4, del citato d.lgs. n. 178 del 2012 indica fra le attività dell'associazione quella di "*continuare a svolgere, in tempo di pace e in conformità a quanto previsto dalle vigenti convenzioni e risoluzioni internazionali, servizi di assistenza sociale e di soccorso sanitario in favore di popolazioni, anche straniere, in occasioni di calamità e di situazioni di emergenza, di rilievo locale, regionale, nazionale e internazionale*". Permanendo, infatti, le ragioni di servizio che avevano condotto all'istituzione del ruolo ad esaurimento di cui trattasi, non si sarebbe potuta disporre la cessazione dall'impiego militare del personale ricorrente;

2) Violazione del codice di ordinamento militare; eccesso di potere per contrasto fra atti esterni, in quanto l'art. 5, comma 5, del d.lgs n. 178 del 2012 – disponendo il collocamento in congedo ex lege dell'intero personale militare

– introdurrebbe per quest'ultimo una tipologia di cessazione dal servizio estranea ad ogni ipotesi tipica prevista dal predetto codice, senza abrogazione dello stesso e senza deroga formale;

3) Violazione degli articoli 3, 4 e 97 della Costituzione; violazione dell'art. 31 del d.lgs n. 165 del 2001; violazione del principio di ragionevolezza, eccesso di potere per carenza assoluta di motivazione; sviamento, in quanto la cessazione dell'ente pubblico non economico Croce Rossa Italiana e l'istituzione dell'omonimo ente morale di diritto privato non avrebbe dovuto comportare cessazione dal servizio del personale militare, potendo quest'ultimo passare ad altre strutture dello Stato ad ordinamento militare, ovvero permanere nel ruolo militare ad esaurimento della stessa C.R.I., di cui all'art. 5, comma 3 del d.lgs. n. 178/12. Quanto sopra, in conformità a quanto avvenuto in occasione della smilitarizzazione di altri Corpi, come quelli della Polizia Penitenziaria e della Guardie di pubblica Sicurezza, al cui personale, che non intendesse transitare nel ruolo civile, era stata consentita la permanenza in ruoli ad esaurimento degli ufficiali e dei sottufficiali (leggi 15 dicembre 1990, n. 395, art. 25 e legge 1 aprile 1981, n. 121, art. 36). Nel caso di specie, al personale interessato non è accordata alcuna possibilità di completare nel ruolo di provenienza la maturazione del proprio servizio attivo, in vista del raggiungimento dell'età pensionabile, potendo detto personale soltanto optare per un servizio volontario e gratuito (in violazione del diritto alla conservazione del proprio trattamento economico), ovvero accettare il passaggio nell'ambito del personale civile, con attribuzione dei relativi livelli funzionali e retributivi, con successivo transito presso altre amministrazioni pubbliche.

In rapporto alla situazione in precedenza descritta i ricorrenti eccepiscono in via prioritaria l'incostituzionalità delle disposizioni normative in esame sotto i seguenti profili:

A) Contrasto degli articoli 1 e 5, commi 3, 5 e 6 del d.lgs. n. 178 del 2012 con gli articoli 76 e 77, comma 1 della Costituzione, in quanto la decisione del

Governo di privatizzare l'ente pubblico in questione risulterebbe assunta in eccesso rispetto alla delega, al medesimo conferita con legge n. 183 del 2010: con tale legge, infatti, risultano preordinati soltanto "*semplificazione e snellimento dell'organizzazione e della struttura amministrativa degli enti, istituti e società vigilati*", nonchè "*razionalizzazione e ottimizzazione delle spese e dei costi di funzionamento*", con ulteriore "*ridefinizione del rapporto di vigilanza tra il Ministero della Salute e gli enti ed istituti vigilati*", in ogni caso con mera razionalizzazione dell'esistente e ricerca di moduli organizzativi per coniugare i diritti dei lavoratori con le esigenze di contenimento della spesa pubblica, non anche con creazione di un nuovo organismo associativo di diritto privato;

B) Contrasto degli articoli 5, comma 5 e 6, commi 1, 2 e 3 del d.lgs. n. 178 del 2012 con gli articoli 3, 4, 35 e 97 della Costituzione, per intervenuta *reformatio in peius* delle condizioni dei lavoratori interessati, costretti a scegliere fra il passaggio nel Corpo militare volontario (composto in via esclusiva da personale militare in congedo e non retribuito) e la ricomprensione nell'ambito del personale civile dell'Ente, con successiva assegnazione a diverse amministrazioni pubbliche – nella fase di mobilità speciale disciplinata dalla c.d. "*legge Madia*", attuata con D.M. del 14 settembre 2015 – e successivo collocamento in disponibilità del personale non assorbito dal giorno 1 gennaio 2018, senza assicurare la continuità del rapporto di impiego e la tutela dei livelli retributivi acquisiti., nei termini sanciti dall'art. 2112 cod. civ., richiamato dall'art. 31 del T.U. sul Pubblico Impiego. ;

C) Contrasto degli articoli 5 e 6 del d.lgs. n. 178 del 2012 con l'art. 1 – protocollo 1 – della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e, quindi, con l'art. 117, comma 1, della Costituzione, tenuto conto del complesso dei diritti, derivanti da rapporti di servizio anche trentennali nel Corpo Militare della Croce Rossa Italiana, come disciplinati dall'art. 6 della legge 20 ottobre 1986, n. 730 e dall'art. 5 R.D. 10 febbraio 1936, n. 484, implicanti uno status

giuridico ed economico, la cui tutela potrebbe essere ricondotta anche all'art. 1 del Protocollo 1 CEDU: tutela, da intendere non come assoluta e perpetua intangibilità, ma come prevedibilità della condotta dei pubblici poteri, sulla base di norme accessibili, precise e certe (cfr in tal senso Corte EDU, Carbonara e Ventura, n. 24638/94, sentenza del 30 maggio 2000 e Beyeler c. Italia – Grande Camera – n. 33202/96, sentenza del 30 maggio 2000). Nella situazione in esame resterebbero del tutto oscure le modalità, con cui il personale militare della Croce Rossa Italiana verrebbe ad essere impiegato, dopo essere passato in un ruolo ad esaurimento nell'ambito del personale civile della stessa Croce Rossa, con attribuzione di livelli funzionali al di fuori di prestabiliti criteri di equipollenza e con sicura disparità di trattamento rispetto non solo al corrispondente personale delle Forze Armate, ma anche al personale di pari grado e livello già operante presso la Croce Rossa Italiana.

Le Amministrazioni intimate, costituitesi in giudizio, sottolineano la discrezionalità del legislatore, nel prevedere l'estinzione dell'Ente pubblico Croce Rossa Italiana e l'istituzione dell'Associazione della Croce Rossa Italiana, quale ente morale di diritto privato, senza possibile rilevanza delle diverse statuizioni, assunte per il Corpo degli Agenti di Custodia e del Corpo delle Guardie di pubblica Sicurezza. L'attribuzione di un assegno *ad personam* al personale congedato, inoltre, escluderebbe qualsiasi pregiudizio economico, in quanto destinato alla conservazione anche dopo il passaggio per mobilità ad altra amministrazione, con ampie possibilità di ricollocazione del personale interessato, anche in base alle ordinarie garanzie, di cui agli articoli 33, 34 e 34 bis del d.lgs. n. 165 del 2001.

In esito ad ordinanze istruttorie di questo Tribunale, infine, l'Ente Strumentale alla Croce Rossa Italiana – Servizio Contenzioso Personale Militare segnala come già si registri nella struttura un "*abissale vuoto di personale*", tale da rendere "*estremamente difficoltoso fare fronte a tutte le quotidiane attività*", con previsto completamento delle fasi di mobilità,

previste dal d.lgs. n. 178 del 2012 entro il 31 dicembre 2017, nei modi e con la gradualità ivi prescritti.

DIRITTO

Con i ricorsi in esame – di cui va disposta la riunione, per evidente connessione soggettiva e oggettiva – viene contestata l'ultima fase della trasformazione della Croce Rossa Italiana: trasformazione avviata con la legge n. 183 del 4 novembre 2010 (recante diverse deleghe al Governo in materia di lavoro, nonchè, specificamente, di riorganizzazione di enti) e portata a compimento con il decreto legislativo n. 178 del 28 settembre 2012 (*Riorganizzazione dell'Associazione Italiana della Croce Rossa, a norma dell'art. 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183*). In tale ultima fase, in particolare, sono stati emessi i provvedimenti di determinazione sia dei criteri di inquadramento del personale militare nel ruolo civile, sia della decorrenza del congedo del medesimo personale dal Corpo Militare: tali provvedimenti, oggetto di entrambe le impugnative, appaiono direttamente incidenti sul trattamento giuridico ed economico dei ricorrenti, che prospettano al riguardo censure di violazione di legge ed eccesso di potere sotto vari profili, con ulteriore eccezione di incostituzionalità che investe, in via prioritaria, l'art. 5 del citato decreto legislativo, ma anche, sostanzialmente, l'intero impianto della disposta ristrutturazione dell'Ente.

Il Collegio ritiene che detta eccezione sia rilevante e non manifestamente infondata, per le ragioni di seguito illustrate.

Per quanto riguarda la rilevanza, non sembra inutile premettere che, da parte del personale interessato, sono stati proposti ricorsi collettivi anche in rapporto a fasi precedenti della trasformazione, disposta col citato decreto legislativo, quali la procedura di selezione del personale militare destinato a rimanere tale, ai sensi dell'art. 5, comma 6 del d.lgs. n. 178 del 2012 (avviso n. 74 del 23 settembre 2014), nonché la fissazione dei criteri per la mobilità dei dipendenti a tempo indeterminato della Croce Rossa, dichiarati in soprannumero (DPCM n. 227 del 30 settembre 2015). Il primo di tali ricorsi

(n. 14690/2014), tuttavia, è stato respinto nel merito da questo Tribunale con sentenza n. 4124/16 del 5 aprile 2016 (che non risulta appellata), mentre per il secondo (n. 14657/15) si registrano solo rigetto dell'istanza cautelare (ordinanza n. 278/16), nonchè successiva pronuncia del Consiglio di Stato (ordinanza n. 956/16 del 18 marzo 2016), in cui si sollecita la fissazione (non ancora avvenuta) dell'udienza di merito, anche al fine di un "*compiuto e attento esame dei profili di illegittimità prospettati dalle parti, non esclusa la dedotta questione di legittimità costituzionale*".

Tale questione, in effetti, appare autonomamente rilevante anche per la presente decisione, in quanto i provvedimenti da ultimo impugnati – incidenti in via diretta e definitiva sullo status professionale degli attuali ricorrenti – appaiono del tutto conformi all'iter procedurale, tracciato nel citato d.lgs. n. 178 del 2012, di modo che, in applicazione dello stesso testo legislativo, il ricorso non potrebbe che essere respinto.

Entra pertanto in discussione la ravvisata, non manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità, in rapporto agli articoli 1, 3, 76, 97 e 117 della Costituzione (per quanto riguarda l'art. 117, con riferimento all'art. 1 del Protocollo Addizionale n. 1 alla CEDU).

A tale riguardo, appare in primo luogo necessario valutare l'ampiezza e le finalità della delega, contenuta nella citata legge n. 183 del 2010: legge che, come già in precedenza sottolineato, si riferiva non specificamente alla Croce Rossa, ma alla disciplina di svariati rapporti di lavoro con amministrazioni pubbliche (in relazione all'eventuale carattere usurante delle mansioni da svolgere, ovvero a congedi, aspettative, permessi, ammortizzatori sociali ed altro), con ulteriore prevista riorganizzazione di enti. Sotto quest'ultimo profilo, l'art. 2, comma 1, della legge n. 183 contiene formale delega al Governo "*ad adottare....uno o più decreti legislativi, finalizzati alla riorganizzazione degli enti, istituti e società vigilati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dal Ministero della Salute, nonché alla ridefinizione*

*del rapporto di vigilanza dei predetti Ministeri sugli stessi enti, istituti e società, ferme restando....le funzioni loro attribuite*".

I principi e criteri direttivi, forniti al legislatore delegato, sono sintetizzabili come segue:

a) Semplificazione e snellimento dell'organizzazione e della struttura amministrativa, in base ai principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'attività amministrativa, "*ferme restando le specifiche disposizioni vigenti per il... personale in servizio*", alla data di entrata in vigore della legge delega;

b) Razionalizzazione e ottimizzazione delle spese;

c) Ridefinizione del rapporto di vigilanza, in base a indirizzi e direttive delle Amministrazioni vigilanti;

d) Organizzazione del casellario centrale infortuni;

e) Obbligo degli enti e istituti vigilati di adeguare i propri statuti alle disposizioni dei decreti legislativi, emanati in attuazione della medesima legge delega.

A fronte di tali disposizioni – che non sembrano suggerire interventi totalmente innovativi, né certamente soppressivi, degli enti da riorganizzare – il decreto legislativo n. 178 del 2012 opera un'integrale rinnovazione strutturale per quanto riguarda la Croce Rossa Italiana, già ente pubblico non economico a norma dell'art. 1 del d.P.R. n. 613 del 31 luglio 1980 (nel testo sostituito dall'art. 7 del d.l. n. 390 del 1995, convertito in legge n. 490 del 20 20 novembre 1995) ed inclusivo di un Corpo volontario ausiliario delle Forze Armate, con il regime di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001 (e conseguente giurisdizione del giudice amministrativo per il relativo rapporto di lavoro: cfr. Cons. Stato, sez. VI, 25 luglio 2003, n. 4283). La riorganizzazione parte (art. 2) dalla nuova denominazione dell'ente – ancora pubblico – come "*Ente strumentale alla Croce Rossa Italiana*" e – previa predisposizione di nuovo atto costitutivo e statuto (art. 3) – prevede quindi svariate attività, fra cui il ripiano dell'indebitamento pregresso e ad una fase disciplinata, per quanto non espressamente previsto (art. 4), dalle norme in materia di liquidazione

coatta amministrativa; in base all'art. 8 del medesimo d.lgs., infine, "*a far data dal 1° gennaio 2018 l'Ente è soppresso e posto in liquidazione*", con subentro in tutti i rapporti attivi e passivi di una neo-istituita "*Associazione della Croce Rossa Italiana*", promossa dai soci della C.R.I. e dotata di personalità giuridica di diritto privato. Tale Associazione opera come movimento volontario di soccorso, alla stregua di una Onlus (in tal senso TAR Puglia, Lecce, sez. II, 14 settembre 2015, n. 2740) e – per quanto riguarda i corpi militari ausiliari delle Forze Armate – è destinataria della peculiare disciplina – qui specificamente rilevante – contenuta nell'art. 5 del medesimo d.lgs. n. 178 del 2012.

In base alla norma da ultimo citata, il Corpo militare della C.R.I. passa da oltre ottocento a trecento unità, con la denominazione di "*Corpo Militare volontario*" e di "*Corpo delle infermiere volontarie della Croce Rossa*"; possono richiedere di fare parte di tale ridotto contingente (scelto con modalità, pure puntualmente disciplinate) tutti gli appartenenti al Corpo Militare, con le comprensibili limitazioni, conseguenti al previsto carattere gratuito delle prestazioni rese in tale sopravvissuto organismo, comprensivo delle categorie direttive dei medici, dei commissari e dei farmacisti, nonché della categoria del personale di assistenza: personale, in ogni caso, esclusivamente volontario, sottratto ai codici penali militari e alle disposizioni in materia di disciplina militare, fatta eccezione per la categoria del congedo.

Tutto il restante personale del Corpo Militare, in base allo stesso art. 5, comma 5, "*transita....in un ruolo ad esaurimento nell'ambito del personale civile della C.R.I. e successivamente dell'Ente....Resta ferma la non liquidazione del trattamento di fine servizio, in quanto il transito... interviene senza soluzione di continuità nel rapporto di lavoro con la C.R.I., ovvero con l'Ente. Al predetto personale continua ad essere corrisposta la differenza fra il trattamento economico in godimento, limitatamente a quello fondamentale ed accessorio avente natura fissa e continuativa e il*

*trattamento del corrispondente personale civile della C.R.I., come assegno ad personam riassorbibile...*".

Il successivo art. 6 del d.lgs. in esame, infine, al comma 1 prevede la fissazione di "*criteri e modalità di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dal contratto collettivo relativo al personale civile con contratto a tempo indeterminato della C.R.I. e quelli del personale di cui all'art. 5, già appartenente al Corpo Militare, nonché tra i livelli delle due predette categorie di personale e quelli previsti dai contratti collettivi dei diversi comparti della pubblica amministrazione, previa informativa alle organizzazioni sindacali*"; nel terzo comma del medesimo articolo, inoltre, per il personale "*non impiegato nelle convenzioni ed eccedente l'organico dell'Associazione*" è prevista l'applicazione delle "*disposizioni vigenti sugli strumenti utilizzabili per la gestione di eccedenze di personale nelle pubbliche amministrazioni*", tramite ricorso a procedure di mobilità, "*anche con riferimento ad amministrazioni con sede in Province diverse rispetto a quella di impiego*", pur restando quest'ultima preferenziale.

Appare evidente il profondo mutamento di status e di prospettive del personale militare, costretto ad una scelta obbligata, se impegnato nella precedente attività – come la generalità dei lavoratori – anche per fare fronte alle proprie esigenze di vita, in quanto l'unica possibile permanenza nel ridotto ruolo militare è quella dell'opzione per un'attività volontaria, da svolgere a titolo gratuito (ex art. 5, comma 4 d.lgs. n. 178 cit.); quanto all'inevitabile (per la maggioranza del personale in questione) passaggio al ruolo civile, non vi è inoltre garanzia di progressione economica commisurata al grado rivestito (essendo previsto solo un assegno "*ad personam*", destinato al riassorbimento nell'ambito del successivo sviluppo di carriera nel nuovo ruolo, ex art. 5, comma 5 del medesimo d.lgs.); ugualmente, mancano garanzie di conservazione delle funzioni in precedenza attribuite, contrariamente a quanto previsto nell'art. 2, comma 1, lettera a) della legge delega n. 183 del 2010, poiché l'art. 6, comma 1, del più volte citato d.lgs. n.

178 rimette ad un "*decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato su proposta del Ministro della Salute, di concerto coni Ministri dell'Economia e delle finanze, della Difesa e per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione, sentito il Presidente della C.R.I.*" la definizione di "*criteri e modalità di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dal contratto collettivo relativo al personale civile con contratto a tempo indeterminato della C.R.I. e quelli del personale di cui all'art. 5, già appartenenti al Corpo militare, nonché tra i livelli delle due predette categorie di personale e quelli previsti dai contratti collettivi dei diversi comparti della Publica Amministrazione*": quanto sopra, senza alcun richiamo a comparti o settori dell'Amministrazione stessa, in cui si svolgano attività comparabili con quelle del personale di cui trattasi, in possesso di specifica professionalità per situazioni di emergenza, di cui può considerarsi fatto notorio la costante, se non accresciuta necessità.

La nuova Associazione è poi chiamata ad operare, fino al 31 dicembre 2017, con un organico provvisorio, "*al fine di garantire fino al 1° gennaio 2018 l'esercizio da parte dell'Associazione dei suoi fini istituzionali, in modo compatibile con le risorse a ciò destinate*", con successivo ricorso a procedure di mobilità per il personale eccedente (art. 6 cit., commi 2 e 3).

In tale contesto il fattore, che non appare riconducibile alla volontà del legislatore delegante, non è tanto la privatizzazione (che, nell'ormai acquisita concezione funzionale di Stato, vede normalmente esercitate da privati funzioni pubbliche: cfr. Cons. Stato, Ad. Plen. 28 giugno 2016, n. 14; Cons. Stato, sez. VI, 26 maggio 2015, n. 2660) – quanto l'assenza di concrete garanzie di continuità per l'assolvimento dei compiti istituzionali, tradizionalmente affidati alla Croce Rossa Italiana e fatti salvi dalla legge delega (art. 2, comma 1 cit.). Tali compiti vengono puntualmente ripresi dalla storica configurazione dell'Ente, fondato nel 1864 come organismo di soccorso ai feriti e malati in guerra e rimasto sino ad ora attivo (anche nel corso di un lungo periodo di commissariamento, iniziato nel 1980) come

struttura operativa di emergenza, in grado di coadiuvare i servizi di protezione civile, quelli di assistenza sociale e soccorso sanitario a favore di popolazioni anche straniere, in occasioni di calamità e situazioni di emergenza, a livello sia nazionale che internazionale; ulteriori funzioni attengono inoltre alle altrettanto storiche funzioni ausiliarie delle Forze Armate – in tempo di pace, di crisi internazionale o di guerra – nonché (ex art. 19 del decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito con legge 13 aprile 2017, n. 46) ad attività umanitarie presso i centri di permanenza per i rimpatri di immigrati stranieri e per l'accoglienza di immigrati e richiedenti asilo. Anche in esito all'istruttoria condotta, non appare contestabile – né viene formalmente contestato – che la smobilitazione delle risorse e di gran parte del personale abbia compromesso la prosecuzione dell'attività della C.R.I., nella dimensione sopra indicata, né al personale in mobilità risulta assicurata la conservazione di funzioni, cui certamente corrispondono professionalità specifiche, soprattutto per i militari, già in buona parte trasferiti d'ufficio (senza smentita al riguardo di controparte) presso vari comparti del Ministero della Giustizia, con mansioni burocratico-amministrative. Lo stesso legislatore delegato, d'altra parte, si limita ad assicurare – peraltro in modo generico – il perseguimento degli scopi istituzionali dell'Ente solo fino al 31 dicembre 2015 (art. 8, comma 4), mentre le successive erogazioni di fondi pubblici alla neo-istituita Associazione restano affidate a convenzioni annuali, tra Ministero della salute, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero della difesa e Associazione stessa (art. 8, comma 2), con precisi e decrescenti tetti di spesa.

Il contesto della riforma descritta non sembra rispondere, come più avanti meglio specificato, alle scelte di fondo del legislatore delegante, nel pieno rispetto delle finalità della delega ed in coerenza con il quadro normativo di riferimento (cfr., per il principio, Corte Cost. 23 marzo 2016, n. 59).

Come già in precedenza accennato, infatti, l'art. 2 della legge delega n. 183 del 2010, in quanto riferito a mera "*riorganizzazione*", non sembra estendersi a interventi di tipo anche soppressivo dell'Ente, come quelli che – nel caso di

specie – portano alla liquidazione ed estinzione della Croce Rossa Italiana, nonché all'istituzione di una nuova entità, in forma associativa e di natura privata, dai compiti genericamente analoghi, ma senza alcuna garanzia di effettività e continuità.

Ove si accedesse ad una lettura estensiva, tale da ricomprendere nella delega l'intera gamma di interventi, oggetto del d.lgs. n. 178 del 2012, si potrebbe dubitare della conformità dello stesso art. 2 della legge n. 183 del 2010 agli articoli 1, 3, 76 e 97 della Costituzione, in quanto – contrariamente ai principi che riconducono la sovranità (e, quindi, la piena discrezionalità delle scelte) al Parlamento, quale organo eletto dal popolo, con possibilità di delega al Governo solo per un tempo limitato e per oggetti definiti – si legittimerebbe una sorta di "*delega in bianco*", tale da ricomprendere nella prevista riorganizzazione anche la soppressione dell'Ente e l'istituzione di un soggetto comunque diverso, con criteri sicuramente ispirati a contenimento della spesa, ma senza alcun chiaro indirizzo per una maggiore efficienza ed efficacia (benchè principi enunciati dallo stesso legislatore delegante) per l'attività di una struttura, alla quale dovrebbero restare affidati anche dopo la privatizzazione (non implicante, di per sé, la perdita dei connotati di organismo di diritto pubblico) delicatissimi compiti di rilevante interesse per la collettività.

Ad avviso del Collegio, tuttavia, del predetto art. 2 della legge delega è sicuramente possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata, che circoscriva – in termini, peraltro, conformi al dettato letterale della norma – i poteri del legislatore delegato, non eliminando per lo stesso ogni discrezionalità, ma riconducendola ai limiti di una mera razionalizzazione dell'esistente, al fine di assicurare effettivi canoni di buon andamento dell'Amministrazione e bilanciando, pertanto, le esigenze di economicità della gestione con la conservazione delle finalità di interesse pubblico perseguite, in ambiti (soccorso, emergenze di ogni natura, sicurezza e interventi connessi al fenomeno migratorio) sicuramente affidati, in via prioritaria, allo Stato.

In tale ottica, praticamente l'intero impianto del d.lgs. n. 178 del 2012 (articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8) appare invece frutto di eccesso di delega, né si presta ad interpretazione costituzionalmente orientata, in quanto non riconducibile ad una chiara volontà del legislatore delegante, le cui finalità di mera riorganizzazione e riordino del rapporto di vigilanza – ferme restando le funzioni attribuite agli enti e le disposizioni vigenti per il personale in servizio – sono state rispettate per altri enti e istituti, che in attuazione del medesimo art. 2 della legge n. 183 del 2010 non hanno perso la propria natura giuridica, senza alcun negativo impatto sul personale (cfr. d.lgs. n. 106 del 2012, riferito agli Istituti zooprofilattici sperimentali, all'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali e alla Lega italiana per la lotta contro i tumori).

Altri casi di privatizzazione di Corpi militari (Agenti di custodia e Polizia di Stato) sono stati in passato effettivamente disposti, ma – come sottolineato nella parte in fatto della presente ordinanza – per legge e senza alcun depotenziamento né dispersione del personale e delle strutture.

Il Collegio non ignora l'indirizzo della Corte Costituzionale, secondo cui la delega legislativa non elimina ogni discrezionalità del legislatore delegato, che – in base ai principi e ai criteri direttivi, fissati dal legislatore delegante – può emanare norme che rappresentino un "*coerente sviluppo e completamento dei contenuti di indirizzo della delega, nel quadro di fisiologica attività di riempimento, che lega i due livelli normativi*" (Corte Cost., 9 luglio 2015, n. 146).

Si potrebbe sostenere, pertanto, che le condizioni di dissesto della Croce Rossa Italiana imponessero misure di riorganizzazione eccezionali, implicanti istituzione di un nuovo organismo e precedute dalla liquidazione dell'Ente da riorganizzare, nonchè dalla relativa estinzione. In un contesto così dilatato, tuttavia, non può ignorarsi l'indirizzo della medesima Corte, che esclude in ogni caso vere e proprie innovazioni, tali da comportare anche abrogazione di norme, al di fuori di un esplicito mandato della legge delega o, quanto meno, di indirizzi generali chiaramente desumibili dalla stessa, tenuto conto del

quadro normativo complessivo e degli obiettivi indicati dal legislatore, oltre che della ragionevolezza delle scelte (cfr. Corte Cost. 13 marzo 2014, n. 47; 24 luglio 2013, n. 237; 27 giugno 2012, n. 162; 5 aprile 2012, n. 80).

Nella situazione in esame può ritenersi che la delega – non specificamente riguardante la C.R.I., ma riferita (come già in precedenza ricordato) ad un generale riordino organizzativo "*degli enti vigilati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dal Ministero della Salute*" – con meri fini di semplificazione, contenimento della spesa pubblica e ridefinizione dei rapporti di vigilanza – non autorizzasse disposizioni, incidenti in modo innovativo su un ente pubblico, la cui soppressione avrebbe dovuto essere frutto di meditata scelta politica, certamente sottratta al legislatore delegato.

Non appare senza rilevanza, a tale riguardo, l'assegnazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato, ai sensi dell'art. 2, comma 5, del medesimo d.lgs. n. 178, sulla base di criteri demandati ai Ministri della Salute, dell'Economia e della Difesa, "*ciascuno in relazione alle proprie competenze....senza determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica*": quanto sopra, al di fuori di precisi parametri che garantiscano – tramite la necessaria copertura finanziaria, con opportune modalità di erogazione dei fondi – l'effettivo espletamento delle funzioni, che in conformità alla legge delega sono state riconosciute proprie dell'Ente e della costituenda Associazione, ex art. 1, comma 4 del d.lgs. In tale ottica appare ravvisabile una sostanziale, benchè parziale, sub-delega della funzione normativa affidata al Governo, in quanto risulta che quest'ultimo abbia demandato a scelte ministeriali aspetti essenziali della nuova disciplina (cfr. – per la riconducibilità di tale situazione ad una fattispecie di eccesso di delega – Corte Cost., 16 maggio 2017, n. 104).

Secondo la costante giurisprudenza della Corte Costituzionale, inoltre, si può giustificare una ridotta assegnazione – da parte dello Stato – di risorse economiche, purché però tale da non comportare squilibri incompatibili con le complessive esigenze di spesa, per l'adempimento dei compiti istituzionali

dell'Ente finanziato (cfr., fra le tante, Corte Cost., 1 giugno 2016, n. 127, 19 novembre 2015, n. 239, 27 luglio 2015, n. 188, 13 febbraio 2014, n. 26).

Nel caso di specie, nessuna specifica disposizione tutela l'assegnazione a regime di risorse sufficienti all'Associazione Croce Rossa Italiana, per l'assolvimento delle delicate e importanti attività di interesse pubblico, che l'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 178 "*autorizza*" (senza propriamente lasciare ferme, ex art. 1, comma 1, della legge delega) quali attività proprie della costituenda Associazione.

Considerazioni analoghe investono, anche autonomamente, gli articoli 5 e 6 del medesimo d.lgs. n. 178 del 2012, per quanto riguarda lo specifico trattamento del personale militare, le cui modalità di smilitarizzazione e di ridefinizione del trattamento economico risultano definite – senza alcuna previsione al riguardo del legislatore delegante – in implicita deroga a puntuali disposizioni del codice dell'Ordinamento militare, approvato con d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, con riferimento ai seguenti articoli: 622 (*perdita dello stato di militare*), 1757 (*trattamento economico del personale del Corpo militare della Croce Rossa Italiana*), 1799 (*retribuzione delle forze di completamento*); 1759 (*valutazione del servizio prestato dal personale della Croce Rossa Italiana*); 1760 (*liquidazione delle pensioni per i servizi prestati in tempo di guerra o di grave crisi internazionale dal personale della Croce Rossa Italiana*).

L'istituzione di un contingente militare ridotto e non retribuito, nonché la mobilità del restante personale passato al ruolo civile – senza alcun preciso riferimento alla professionalità acquisita nel settore di appartenenza – appaiono, inoltre, apertamente confliggenti con i principi e criteri direttivi, di cui all'art. 2, comma 1, lettera a) della legge delega, che lasciava "*ferme...le specifiche disposizioni vigenti per il ...personale, in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge*"; le stesse funzioni, che a norma del medesimo primo comma dell'art. 2 dovevano restare invariate per gli enti da riorganizzare, per la Croce Rossa Italiana venivano semplicemente

"*autorizzate*" nell'art. 1, comma 4 del d.lgs. n. 178 e assicurate, a norma dell'art. 6, commi 2 e 3 del medesimo articolo, solo fino al 1° gennaio 2018, peraltro in un contesto di smobilitazione di mezzi e personale, tale da incidere in via immediata sull'espletamento delle funzioni stesse, benché di assoluta rilevanza per l'interesse pubblico.

Per i citati articoli 5 e 6 – non meno che per i precedenti articoli 1, 2, 3, 4 e 8, nelle parti in precedenza esaminate – appaiono quindi non manifestamente infondate questioni di costituzionalità, riferibili ai seguenti articoli della Costituzione: 1 (per adozione, da parte del Governo, di iniziative di rilievo politico, non riconducibili al legislatore delegante), 76 (per eccesso di delega, sotto gli specifici profili evidenziati), 3 e 97 (per l'irrazionalità di scelte, destinate ad incidere su servizi di assoluta valenza per la salute, l'incolumità e l'ordine pubblico, senza adeguato bilanciamento fra le esigenze sottostanti a tali servizi e le contrapposte ragioni di contenimento della spesa), 117, con riferimento all'art. 1, comma 1, del Protocollo addizionale CEDU, in cui si garantiscono i beni delle persone fisiche e giuridiche in una accezione, già ricondotta dalla giurisprudenza alla titolarità di qualsiasi diritto, o di mero interesse di valenza patrimoniale, rientrante fra i parametri di costituzionalità riconducibili appunto al citato art. 117, anche per quanto attiene alle modalità di tutela dei lavoratori, con riferimento agli aspetti patrimoniali del rapporto di lavoro (cfr., per il principio, Corte Cost., 11 novembre 2011, n. 303).

Per le ragioni esposte, in conclusione, il giudizio deve essere sospeso, ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità, con comunicazione della presente ordinanza, ai sensi del quarto comma del medesimo art. 23, alle parti costituite, nonché ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, con notifica della stessa al Presidente del Consiglio dei Ministri.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, (Sez. III), ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità

costituzionale degli articoli 1, 2, 3, 4 e 8, nonché – anche autonomamente – degli articoli 5 e 6 del decreto legislativo n. 178 del 28 settembre 2012, con riferimento agli articoli 1, 3, 76, 97 e 117 della Costituzione, nei termini analiticamente dedotti in motivazione, sospende il giudizio sui ricorsi nn. 8540/16 e 8541/16, previa riunione dei medesimi e – riservata al definitivo ogni ulteriore pronuncia in rito, nel merito e sulle spese - ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Dispone che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia comunicata alle parti in causa e notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonchè comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma nelle Camere di Consiglio in data 8 marzo e 5 luglio 2017, con l'intervento dei magistrati:

Gabriella De Michele, Presidente, Estensore

Vincenzo Blanda, Consigliere

Achille Sinatra, Consigliere

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**
**Gabriella De Michele**

IL SEGRETARIO