La Corte costituzionale dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale che, sotto diversi profili, ma con particolare riguardo all'eccesso di delega legislativa, il T.a.r. per il Lazio ha sollevato sulla nuova disciplina legislativa (di cui al d.lgs. n. 178 del 2012) concernente la riorganizzazione della Croce rossa italiana.

Corte costituzionale, sentenza 9 aprile 2019, n. 79 – Pres. Lattanzi, Red. Barbera

Croce rossa italiana – Riorganizzazione – Questioni di legittimità costituzionale – Non fondatezza.

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

(1) I. – Con la decisione in rassegna, la Corte costituzionale – premesso un lungo *excursus* storico sull'origine e le vicende che hanno interessato l'organizzazione e lo *status* giuridico della Croce rossa italiana (C.R.I.) fino ai giorni nostri – respinge le questioni di costituzionalità che, nel 2017, erano state sollevate dal T.a.r. per il Lazio, sez. III, con ordinanza 19 luglio 2017, n. 8701.

Il giudizio *a quo* aveva ad oggetto l'impugnazione, da parte di numerosi appartenenti al Corpo militare della C.R.I., del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 marzo 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.

E', quest'ultimo, il testo di legge delegato che, sulla scorta dei principi e dei criteri direttivi di cui alla legge-delega n. 183 del 2010, ha provveduto alla "*riorganizzazione*" della Croce Rossa, disponendone, in particolare, la trasformazione da ente di diritto pubblico ad associazione di diritto privato, oggi denominata "*Associazione italiana della Croce Rossa (C.R.I.)*". Quella che veniva in considerazione nel giudizio *a quo*, in particolare, consisteva – come ricostruito dall'ordinanza di rimessione – nell'"*ultima fase*" del procedimento di trasformazione dell'ente, riguardante la fissazione dei criteri di inquadramento del personale militare nel ruolo civile e la decorrenza del congedo del medesimo personale dal

Corpo militare: situazione che, nel suo complesso, andava ad incidere sul trattamento giuridico ed economico dei ricorrenti i quali, nel prospettare, sotto vari profili, censure di violazione di legge ed eccesso di potere, avevano anche avanzato l'eccezione di incostituzionalità (prioritariamente) sull'art. 5 del d.lgs. n. 178 del 2012 (il cui comma 5, per quanto più rileva, ha stabilito il transito del personale del Corpo militare della C.R.I., già in servizio, nei ruoli del personale civile) nonché, sostanzialmente, sull'intero impianto della disposta ristrutturazione dell'ente.

In breve, il T.a.r. per il Lazio con l'ordinanza di rimessione, aveva sollevato i seguenti possibili aspetti di frizione della riforma del 2012 con la Carta costituzionale:

a) in generale, possibile sussistenza di un eccesso di delega rispetto a quanto era stato previsto dall'art. 2 della legge n. 183 del 2010 il quale, nel delegare il Governo "*alla riorganizzazione degli enti, istituti e società vigilati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero della salute*" (tra i quali, anche la C.R.I.), aveva parlato di "*semplificazione e snellimento dell'organizzazione e della struttura amministrativa degli enti*" e di "*razionalizzazione e ottimizzazione delle spese e dei costi di funzionamento*", ma non anche – ad avviso del Giudice rimettente – di interventi di tipo 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*"), a meno di non legittimare una (non consentita) "*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*";
b) più in particolare, possibile eccesso di delega laddove la novella del 2012 ha introdotto una smilitarizzazione ed una conseguente ridefinizione del trattamento economico del personale del Corpo militare della C.R.I., in implicita deroga ad alcune disposizioni del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (*Codice dell'ordinamento militare*), e conseguente contrasto con i principi ed i criteri direttivi, di cui all'art. 2, comma 1, lettera *a)* della legge delega, che lascia "*ferme* [...] *le specifiche disposizioni vigenti per il* [...] *personale, in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge*"»;
c) infine, possibile lesione degli artt. 3 e 97 Cost., a causa della notevole riduzione di risorse che impedirebbe all'ente strumentale (e, adesso, all'Associazione della Croce rossa italiana), di svolgere le attività di interesse pubblico indicate dallo stesso d.lgs. n. 178 del 2012 (all'art. 1, comma 4).

II. – La sentenza della Corte, all'esito di un complesso *iter* argomentativo, approda alla reiezione di tutte le questioni prospettate (previa declaratoria di inammissibilità su alcuni profili di minor interesse):

d) la Corte offre anzitutto, come già accennato, una preziosa ricostruzione storica dell'evoluzione normativa che ha interessato l'ente Croce rossa sin dalla sua nascita, osservando che:

d1) la C.R.I. fu fondata nel 1864 (e denominata Associazione italiana della Croce Rossa) "*nell'ambito di un movimento di opinione che aveva portato, appena un anno prima, alla fondazione a Ginevra di una associazione di diritto privato, regolata dal diritto civile svizzero*", successivamente nota come *Comitato internazionale della Croce Rossa*, soggetto che oggi concorre a formare, insieme ad altri organismi, il Movimento internazionale della Croce Rossa;

d2) la Croce Rossa fu eretta in ente morale con il regio decreto 7 febbraio 1884, n. 1243, e fu contestualmente posta sotto la sorveglianza dei "*ministri della guerra e della marina*" (art. 1); con tale veste, essa "*poteva così mantenere la natura di persona giuridica di diritto privato e sottrarsi alla trasformazione delle opere pie in istituzioni pubbliche di beneficienza, e quindi in enti pubblici, effettuata qualche anno dopo dalla legge 17 luglio 1890, n. 6972 (Sulle Opere Pie)*";

d3) durante il regime fascista, essa finì però con l'essere collocata tra gli enti pubblici parastatali (cfr., in particolare, il regio decreto-legge 6 maggio 1926, n. 870, nonché il regio decreto-legge 10 agosto 1928, n. 2034);

d4) nel dopoguerra, mentre nel contesto interno la C.R.I. vide valorizzata la propria funzione sussidiaria di assistenza, in ambito sovranazionale essa (a seguito delle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949) ha acquistato "*una spiccata dimensione internazionale*" nello svolgimento di attività umanitaria in favore dei militari feriti, ammalati o nei confronti dei naufraghi, "*quale società nazionale della Croce Rossa, riconosciuta e autorizzata dallo Stato di appartenenza*";

d5) nel 1962 la C.R.I. è stata posta sotto l'alto patronato del Presidente della Repubblica (cfr. la legge 13 ottobre 1962, n. 1496, che ne riformava i vertici);

d6) con la legge istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale (legge 23 dicembre 1978, n. 833), il legislatore "*tentava di superare l'assetto ancipite dell'ente pubblico, ma a base associativa, delegando al Governo il compito di ristrutturare l'associazione italiana della Croce Rossa, in conformità con il principio volontaristico dell'associazione stessa e in 'relazione alle finalità statutarie e agli*

adempimenti commessi dalle vigenti convenzioni e risoluzioni internazionali e dagli organi della Croce Rossa internazionale alle società di Croce Rossa nazionali'" (art. 70, comma 3, della legge), ponendo altresì le basi per una articolazione regionale dell'ente, disponendo la gratuità e l'elettività delle cariche;

d7) ne è derivato il d.P.R. 31 luglio 1980, n. 613, recante "*Riordinamento della Croce Rossa italiana (art. 70 della legge n. 833 del 1978)*", che ha disciplinato l'ente fino al decreto legislativo del 2012, qualificandolo come "*ente privato di interesse pubblico*" e stabilendo, altresì, che la rinnovata trasformazione privatistica sarebbe intervenuta "*a seguito dell'approvazione del nuovo statuto*" (art. 1);

d8) tale statuto, tuttavia, non è mai stato approvato e, nel 1995, la C.R.I. è tornata ad essere un "*ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico*" (per effetto della modifica apportata all'art. 1 del d.P.R. n. 613 del 1980 dall'art. 7 del decreto-legge n. 390 del 1995, convertito in legge n. 490 del 1995);

e) le vicende storiche dell'ente hanno avuto risvolti anche sulla disciplina dei rapporti di impiego. Ricorda la Corte che:

e1) tradizionalmente, a fianco di una prima tipologia (un primo "sotto-ordinamento") di personale, costituito dal Corpo (civile) delle infermiere volontarie (che presta servizio non retribuito) e di quelle professionali (con contratto di lavoro di diritto privato e perciò retribuite) – tipologia che non è stata coinvolta dalla riforma del 2012 – l'organizzazione dell'ente prevedeva un secondo "sotto-ordinamento", ricomprendente "*il personale mobilitato per servizio della Croce Rossa in tempo di guerra o in occasione di pubbliche calamità*", con potere di arruolamento riconosciuto alla C.R.I.; gli arruolati, precisa la Corte, "*rivestivano i gradi secondo l'importanza delle loro funzioni, risultavano sottoposti alla disciplina militare e al codice penale militare di guerra e si distinguevano in 'ufficiali' (personale direttivo) e in 'sottufficiali e truppa' (personale sanitario)*";

e2) con le riforme degli anni Ottanta del secolo scorso, il personale (civile e militare) che, nelle forme descritte, aveva prestato servizio temporaneo presso la C.R.I. venne progressivamente incardinato *ope legis* nell'organico dell'ente (con una serie di disposizioni normative, spesso inserite nelle leggi finanziarie di quel periodo oppure in provvedimenti concernenti le misure contro calamità naturali); di conseguenza, la stessa Corte costituzionale ebbe occasione di affermare che "*il personale militare della Croce rossa italiana non appartiene alle Forze armate o alle Forze di polizia*

dello Stato […], *essendo* […] *personale non dello Stato, ma di un ente*" (così l'ordinanza 30 giugno 1999, n. 273, in *Giur. cost.*, 1999, 2267);

e3) è quindi sopraggiunto il d.lgs. n. 66 del 2010 (recante il codice dell'ordinamento militare) che, nel riordinare il Corpo militare della C.R.I. (in quanto Corpo ausiliario delle Forze Armate, pur se non inquadrato nelle stesse), lo ha organizzato in un duplice ruolo (normale e speciale), a seconda che si tratti di personale stabilmente assunto (e, quindi, effettivamente incardinato nella pianta organica dell'ente) o di personale richiamato in servizio solo temporaneamente per specifiche esigenze;

f) questa evoluzione normativa, "*non sempre lineare*", è dalla Corte indicata tra le cause che hanno contribuito, negli ultimi decenni, "*alle disfunzioni mostrate dalla CRI*", come anche emerso, precisa la Corte, "*dall'indagine conoscitiva disposta dalla Commissione Igiene e Sanità del Senato nel corso della XVI Legislatura*"; in proposito:

f1) le "*pesanti diseconomie*" – caratterizzate anche da una "*poco accorta gestione dell'importante patrimonio immobiliare della CRI*", oltre che da una complessiva *mala gestio* delle funzioni più importanti dell'ente (il quale, ricorda la Corte, al fine di svolgere i servizi sociali ed assistenziali, si è spesso trovato a stipulare convenzioni con soggetti pubblici che lo costringevano "*a prestare un'elevata offerta di servizi dietro corrispettivi economici irrisori e difficilmente esigibili*") – hanno interessato anche i costi del personale della CRI, tanto da aggravarne "*le dispendiose inefficienze organizzative e finanziarie*";

f2) il d.lgs. n. 178 del 2012 è quindi intervenuto in tale contesto, "*tentando di rimediare alle citate disfunzioni*", prevedendo "*la graduale trasformazione della CRI da ente pubblico, sia pure a base associativa, in persona giuridica di diritto privato, ancorché di interesse pubblico ed ausiliaria dei pubblici poteri nel settore umanitario*", secondo "*un percorso graduale e transitorio, che passa per l'istituzione di un Ente strumentale (art. 2), soggetto-ponte volto a favorire il subentro della neoistituita Associazione al preesistente ente pubblico (art. 3), del quale sono disciplinati contestualmente la liquidazione e i relativi rapporti giuridico-patrimoniali, il trasferimento dei beni e del personale (rispettivamente, artt. 4, 5, 6 e 8) con le modalità di finanziamento della nuova associazione (artt. 1, comma 6, 2, comma 5, e 8, comma 2). Ha disposto, infine, un mutamento del rapporto di impiego del personale militare della CRI*";

f3) in particolare, il trasferimento del personale militare nei ruoli civili, pur con il mantenimento delle principali voci retributive, ed entro prefissati limiti di organico, dovrà realizzarsi all'esito di un'opzione da esercitarsi

da parte del singolo dipendente: la Corte qui precisa che, in base alle nuove norme, parte del personale "*può scegliere, purché rientrante nei citati limiti di organico stabiliti dal Presidente della CRI, di rimanere alle dipendenze dell'Associazione; coloro che non optano per tale soluzione, o non rientrino nei limiti di organico, sono messi in mobilità con destinazione ad altre amministrazioni, con applicazione* [...] *della normativa prevista per i trasferimenti dei dipendenti delle amministrazioni provinciali*";

g) in tale complessivo contesto normativo, la Corte passa quindi ad analizzare la questione principale portata alla sua attenzione, quella cioè del presunto eccesso di delega legislativa, dichiarandone la non fondatezza anche alla luce di considerazioni di carattere generale e sistematico sul "procedimento bifasico" *ex* art. 76 Cost. La Corte qui osserva che:

   g1) l'art. 76 Cost., per un verso, conduce il Parlamento a circoscrivere i margini di azione dell'esecutivo, delegando l'esercizio della funzione legislativa con limiti precisi (cfr. sentenza n. 106 del 1962, in *Giur. cost.*, 1962) "*che non si riducano a clausole di stile prive di adeguata efficacia precettiva*", e limitando rigorosamente i poteri del legislatore delegato, al fine di evitare che la delega sia esercitata in modo divergente dalle finalità che l'hanno determinata (cfr. sentenza n. 198 del 1998, in *Foro it.*, 1998, I, 3026; nello stesso senso, sentenza n. 3 del 1957, in *Giur. cost.*, 1957);

   g2) per altro verso, le condizioni fissate dal delegante, ai sensi dell'art. 76 Cost., "*rappresentano un confine invalicabile per il Governo, che proprio nel contenuto della delega trova la misura della propria azione*", godendo quest'ultimo di "*un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante*" (sono qui richiamati, come precedenti: sentenza n. 250 del 2016, in *Foro it.*, 2017, I, 59; sentenza n. 94 del 2014, in *Giur. cost.*, 2014, 1681, con nota di SERGES; sentenza n. 73 del 2014, in *Giur. cost.*, 2014, 1469, con note di SCOCA e di MANGIA; sentenza n. 50 del 2014, in *Nuova giur. civ.*, 2014, I, 769, con nota di BUSET; sentenza n. 5 del 2014, in *Giur. cost.*, 2014, 92, con note di CARUSO e di CARNEVALE; sentenza n. 162 del 2012, in *Foro it.*, 2013, I, 1816, con note di TRAVI e di ROMBOLI; sentenza n. 80 del 2012, in *Le Regioni*, 2012, 997, con nota di SABBIONI);

   g3) tuttavia – precisa la Corte – il procedimento delineato dall'art. 76 Cost. attiene comunque alla produzione di atti legislativi, sicché il delegante "*non è onerato di fornire una descrizione tassativa delle norme suscettibile di guidare il delegato, risultando anzi consentito 'il ricorso a clausole generali,*

ferma la necessità che queste siano accompagnate dall'indicazione di precisi principi'" (così la sentenza n. 250 del 2016, cit.; nello stesso senso, la sentenza n. 159 del 2001, in *Giur. cost.*, 2001, 1280, con note di MARINI e di MASARACCHIA); per parte sua, il delegato "*è chiamato a sviluppare, e non solo ad eseguire, le previsioni della legge di delega*" (cfr. sentenza n. 104 del 2017, in *Foro it.*, 2017, I, 2540, con nota di PASCUZZI, ed in *Giur. cost.*, 2017, 1063, con note di SERGES e di TARLI BARBIERI), nel senso quindi che, mentre la legge-delega, "*fondamento e limite del potere legislativo delegato, non deve contenere enunciazioni troppo generali o comunque inidonee a indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato*", essa può comunque essere "*abbastanza ampia da preservare un margine di discrezionalità, e un corrispondente spazio, entro il quale il Governo possa agevolmente svolgere la propria attività di 'riempimento' normativo, la quale è pur sempre esercizio delegato di una funzione 'legislativa'"*;

g4) nel caso di specie, dai lavori preparatori della legge-delega si trae conferma che, laddove l'art. 2 della legge n. 183 del 2010 ha identificato l'oggetto della delega nella "*riorganizzazione degli enti*", si è voluto intervenire sull'ente pubblico "*attraverso una complessiva revisione della sua struttura organizzativa*"; inoltre, le indicate "*esigenze di «semplificazione e snellimento dell'organizzazione della struttura amministrativa degli enti*" e l'auspicata "*razionalizzazione e ottimizzazione delle spese e dei costi di funzionamento, previa riorganizzazione dei relativi centri di spesa*" (art. 2, comma 1, lett. *a), b)*, della legge n. 183 del 2010) lasciavano "*aperta una pluralità di soluzioni, tutte egualmente rimesse alla discrezionalità del Governo nell'attuazione della legge di delega, secondo un disegno procedurale coerente con l'art. 76 Cost.*", dovendosi quindi concludere che l'esecutivo non abbia valicato l'oggetto, gli obiettivi e le finalità posti dalla legge delega, essendosi limitato ad intervenire sulla struttura della C.R.I., senza sopprimerla, ma confermandone le rilevanti attività, di interesse pubblico, che essa ha storicamente svolto nel contesto interno e internazionale (assicurandole, tra l'altro, "*la prevalenza di finanziamenti pubblici*" per il suo sostentamento); in tal senso, quindi, il mutamento della natura giuridica dell'organismo "*altro non è se non lo strumento individuato dal delegato per raggiungere e soddisfare la finalità indicata dal delegante*";

g5) peraltro, che il ritorno all'originaria struttura associativa della Croce Rossa non possa dirsi estraneo agli obiettivi di riorganizzazione perseguiti dalla delega, è confermato – afferma la Corte – sia dagli indizi

derivanti dalla "*complessa evoluzione normativa della Croce Rossa dalla fondazione alla legge di riforma sanitaria*" e dai "*vincoli internazionali*" che depongono in favore di una struttura "non governativa" (ricordandosi, qui, che "*il contenuto di una delega legislativa deve essere identificato tenendo conto, oltre che del dato testuale, della lettura sistematica delle disposizioni che la prevedono, anche alla luce del contesto normativo nel quale essa si inserisce, nonché della ratio e delle finalità che la ispirano*": *ex plurimis*, sentenza n. 104 del 2017, cit., nonché sentenze n. 250 del 2016, n. 210 del 2015 e n. 229 del 2014), sia dal complessivo dispiegarsi dell'*iter* parlamentare che ha accompagnato il varo del decreto legislativo censurato e, in particolare, dai pareri favorevoli espressi dalle competenti commissioni parlamentari: vengono qui richiamati quelli resi dalla 12ª Commissione (Igiene e Sanità) del Senato della Repubblica, nel corso di due distinte procedure legislative aventi ad oggetto diversi ed altrettanti schemi di decreto legislativo, e quelli resi da altre commissioni permanenti di Camera e Senato (Difesa, Bilancio, Affari costituzionali, Affari sociali), "*a testimonianza del fatto che il processo di riforma, realizzato dal Governo, è stato complessivamente condiviso dagli organi parlamentari*";

h) non fondato, peraltro, è dichiarato anche l'ulteriore profilo di censura del rimettente, relativo alla presunta sub-delega (in favore dei Ministri della salute, dell'economia e delle finanze e della difesa) che l'esecutivo, all'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 178 del 2012, avrebbe attuato con riguardo alle modalità di finanziamento dell'Associazione della Croce Rossa italiana; in proposito la Corte ribadisce la propria giurisprudenza secondo cui è consentito al decreto delegato il conferimento agli organi dell'esecutivo della funzione "*di emanare normative di tipo regolamentare (sentenza n. 79 del 1966), disposizioni di carattere tecnico (sentenza n. 106 del 1967) o atti amministrativi di esecuzione (ordinanza n. 176 del 1998)*" (cfr. la sentenza n. 104 del 2017, cit.);

i) anche in punto di inquadramento del personale militare nei ruoli civili, la Corte giudica non fondate le deduzioni del rimettente, argomentate *ex* art. 76 Cost., in quanto "*Non è manifestamente incoerente con la finalità complessiva della riforma, in un'ottica di razionalizzazione delle spese, stabilire un diverso inquadramento del personale ausiliario, a maggior ragione laddove, come nel caso di specie, il delegato opti, quale strumento di attuazione del compito affidatogli dal delegante, per la trasformazione dell'ente pubblico in persona giuridica di diritto privato. D'altronde, è la stessa legge di delega ad aver indicato al Governo la necessità di garantire la razionalizzazione e l'ottimizzazione delle spese e dei costi di funzionamento, obiettivi*

coerentemente perseguiti dal legislatore delegato tramite il trasferimento del personale militare ausiliario al ruolo civile";

j) quanto, infine, al dedotto parametro degli artt. 3 e 97 Cost., sollevato sia con riferimento alla riduzione delle risorse finanziarie che al transito del personale militare nel ruolo civile, la Corte osserva quanto segue:

   j1) anzitutto, in generale, "*L'attribuzione della personalità giuridica di diritto privato è senz'altro coerente con la vocazione solidaristica della neoistituita Associazione della Croce Rossa italiana, associazione di volontariato chiamata a svolgere rilevanti funzioni di interesse generale, a livello nazionale e internazionale*", trovandosi anzi "*una diretta copertura costituzionale nell'art. 118, quarto comma, Cost., che in una ottica di sussidiarietà orizzontale impegna la Repubblica a favorire 'l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale'*";

   j2) in chiave comparatistica, poi, il nuovo modulo organizzativo della Croce Rossa italiana "*allinea il nostro ordinamento ad altre esperienze, in particolare (ma non solo) europee, le quali disegnano le rispettive società nazionali di Croce Rossa quali associazioni di diritto privato di interesse pubblico, formate da volontari e da personale civile in regime di impiego privatistico*" (vengono qui citate: la *British Red Cross*, che "*è una* voluntary aid society*, ausiliaria rispetto alle autorità pubbliche*"; la *Croix-Rouge française*, che consiste in un'associazione senza scopo di lucro, riconosciuta di utilità pubblica; il *Bundesverband des Roten Kreuzes* tedesco, associazione registrata ai sensi degli artt. 21 e seguenti del codice civile tedesco; la *Cruz Roja* spagnola, associazione civile di rilievo pubblico composta solo da volontari civili e non più, come in passato, anche da militari di carriera);

   j3) quanto alle risorse messe a disposizione dell'Associazione della Croce Rossa italiana, la questione specifica viene peraltro giudicata inammissibile in quanto "*l'ordinanza si limita ad affermarne solo genericamente la strutturale inadeguatezza*";

   j4) il trasferimento al ruolo civile del personale militare risulta, poi, "*coerente con la trasformazione del regime giuridico della CRI, posto che il nuovo inquadramento nel rapporto di impiego accede alla diversa configurazione del datore di lavoro, che da soggetto pubblico muta in associazione di diritto privato regolata dal Libro I, Titolo II, Capo II, del codice civile*";

   j5) quanto, infine, alle procedure di mobilità, pure nella specie previste per il personale già inquadrato nella CRI che non possa permanervi, la Corte parimenti non rinviene alcun *vulnus* agli indicati parametri costituzionali, ricordando che tali procedure consentono di garantire "*un equilibrato*

contemperamento di due esigenze costituzionalmente rilevanti: per un verso, il mantenimento dei rapporti di lavoro, rendendo così 'effettivo il diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost.' (sentenze n. 202 del 2016 e n. 388 del 2004); per un altro, la discrezionalità legislativa connessa al processo di riordino dello Stato e degli enti pubblici", essendo conseguentemente auspicabile che ad un "*rilevante riassetto organizzativo-funzionale segua un'adeguata riqualificazione del personale*" (cfr. sentenza n. 159 del 2016, in *Foro it.*, 2016, I, 3720, con nota di G. D'AURIA), con l'ulteriore, finale specificazione che "*Non può essere escluso che in sede di applicazione di detta normativa possano verificarsi vizi nei conseguenti atti amministrativi, che spetterà eventualmente sindacare solo agli organi giurisdizionali competenti*".

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

k) nella decisione in rassegna, la Corte ha escluso che le sopravvenute modifiche normative al decreto legislativo oggetto di scrutinio di costituzionalità (modifiche introdotte dall'art. 16, comma 1, del decreto-legge n. 148 del 2017, n. 148, convertito in legge n. 172 del 2017) potessero determinare, nella specie, la restituzione degli atti al giudice *a quo* ai fini di una nuova valutazione della perdurante sussistenza dei presupposti di ammissibilità della questione; ciò, in quanto tali modifiche "*lasciano intatto il significato delle disposizioni impugnate rispetto agli evidenziati profili di illegittimità costituzionale*"; sulla tematica della restituzione degli atti al giudice *a quo*, si rinvia agli approfondimenti svolti nelle News US in data 2 luglio 2018, 19 luglio 2018 e 24 luglio 2018, tutte a corredo di altrettante decisioni della Corte costituzionale che hanno disposto la restituzione degli atti (si tratta, rispettivamente, delle ordinanze nn. 125, 156 e 154 del 2018);

l) di recente, sono state sottoposte alla Corte costituzionale diverse questioni relative alle norme della c.d. legge Madia (legge n. 124 del 2015, con il relativo d.lgs. delegato n. 177 del 2016) che hanno previsto lo scioglimento del Corpo forestale dello Stato e l'assorbimento del suo personale nell'Arma dei Carabinieri e nelle altre Forze di polizia ad ordinamento militare. Si ricordano, in proposito, le seguenti ordinanze di rimessione (le cui questioni di legittimità costituzionale, così sollevate, sono state discusse, dinnanzi alla Corte costituzionale, all'udienza pubblica del 16 aprile 2019 e decise nel senso della infondatezza; in particolare la Corte ha ritenuto che sia la legge delega sia il decreto delegato non presentano vizi di costituzionalità in quanto le relative scelte sono il frutto di un bilanciamento non irragionevole tra le esigenze di riorganizzazione dei servizi di tutela forestale e quelle di salvaguardia delle

posizioni del personale forestale (cfr. comunicato stampa della Corte in data 16 aprile 2019):

l1) T.a.r. per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara, ordinanza 16 agosto 2017, n. 235 (in *Foro amm.*, 2017, 1716, ed in *Diritto & Giustizia*, 2017, 25 agosto, con nota di M. BOMBI, nonché oggetto della News US in data 22 agosto 2017, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti), che ha sollevato due ordini di questioni, censurando direttamente la legge delega nella parte in cui ha previsto la razionalizzazione delle Forze di polizia (sostenendone la natura di "delega in bianco"), e censurando altresì le norme del decreto delegato, attuativo della riforma *in parte qua* (nella parte in cui si è disposto lo scioglimento del Corpo forestale dello Stato e l'assorbimento del suo personale nell'Arma dei carabinieri e nelle altre Forze di polizia ad ordinamento militare, per contrasto con gli articoli 2, 3 commi 1 e 2, 4, 76 e 77 comma 1 della Costituzione);

l2) T.a.r. per il Veneto, sezione I, ordinanza 22 febbraio 2018, n. 210 (in *Foro amm.*, 2018, 261, nonché oggetto della News US in data 21 marzo 2018, cui parimenti si rinvia), che ha sollevato analoghe questioni alla Corte costituzionale;

l3) T.a.r. per il Molise, ordinanza 7 dicembre 2018, n. 690 (oggetto della News US in data 19 dicembre 2018, cui parimenti si rinvia), che ha ripreso gli argomenti ed i parametri utilizzati nelle due precedenti ordinanze di rimessione;

m) sulla natura giuridica della Croce Rossa, e per una ricostruzione storica della sua organizzazione e del suo regime giuridico, cfr. il parere dell'Adunanza generale del Consiglio di Stato n. 10 del 7 febbraio 1991 (in *Foro it.*, 1993, III, 588), concernente lo schema di decreto del Presidente della Repubblica di approvazione del nuovo statuto della stessa Croce Rossa; in tale occasione, l'Adunanza generale ebbe modo di affermare – coerentemente con le norme allora vigenti – la natura di "*ente privato di interesse pubblico*" della CRI, con conseguente inapplicabilità delle norme dettate per il personale degli enti pubblici dalla legge n. 70 del 1975; fu anche affermato, nella medesima prospettiva, che "*L'assemblea nazionale della croce rossa italiana non può deliberare lo scioglimento dell'associazione, poiché le sue finalità hanno rilevanza pubblicistica e derivano da impegni internazionali*";

n) in tema di contenzioso del personale militare della CRI, si richiama la seguente casistica:

n1) per un caso di erronea erogazione di buoni pasto, con conseguente decisione dell'amministrazione di recuperare le somme indebitamente

erogate al personale militare della C.R.I., cfr. Cons. Stato, sez. IV, 5 aprile 2018, n. 2115, che ha annullato tale decisione (ribaltando il giudizio di primo grado, reso da T.a.r. per la Liguria, sezione II, sentenza 13 maggio 2016, n. 469, in *Foro amm.*, 2016, 1380) osservando, in particolare, che quelli sottesi all'erogazione dei buoni-pasto in favore dei dipendenti consistono in "*benefici destinati a soddisfare esigenze di vita primarie e fondamentali dei dipendenti medesimi, di valenza costituzionale, a fronte dei quali non è configurabile una pretesa restitutoria, per equivalente monetario, del maggior valore attribuito ai buoni-pasto nel periodo di riferimento*" (nello stesso senso, da ultimo, cfr. T.a.r. per il Lazio, sezione III-*quater*, 29 marzo 2017, n. 3988, in *Foro it.*, 2017, III, 347);

n2) per il tema dell'adeguamento stipendiale del personale militare della C.R.I., in base agli adeguamenti economici previsti per il personale delle Forze Armate, cfr. Cons. Stato, sezione IV, 22 marzo 2018, n. 1834, che ha ricordato come, ai sensi della disciplina di riferimento (contenuta nell'art. 116 del r.d. n. 484 del 1936, oggi trasfusa nell'art. 1757 del d.lgs. n. 66 del 2010), è stabilita per tale personale una piena equiparazione al trattamento economico dei pari grado dell'esercito solo in tempo di guerra, mentre in tempo di pace l'aggancio a quel trattamento economico richiede una specifica volizione da parte dell'ente, da adottarsi con specifico provvedimento del suo presidente supportato da adeguata copertura finanziaria (in tal senso, cfr. anche, della stessa sezione IV, le sentenze 31 agosto 2017, n. 4121, e 25 agosto 2016, n. 3690); tale situazione determinava quindi, nella fattispecie *ivi* oggetto di giudizio (non ravvisandosi alcun provvedimento presidenziale nei sensi anzidetti), l'inesistenza di alcun diritto acquisito per i dipendenti alla corresponsione di arretrati stipendiali, a nulla potendo peraltro rilevare gli atti di transazione (che, in precedenza, l'amministrazione aveva concluso con gli interessati, riconoscendo loro alcune delle somme vantate), proprio perché tali atti si basavano sul riconoscimento, sia pure *in parte qua*, di un diritto invece inesistente, con conseguente nullità di tali transazioni per contrarietà a norme imperative ed impossibilità di ravvisare "*alcuna violazione della buona fede del percipiente da parte dell'amministrazione, poiché nessun affidamento può ritenersi maturato dagli odierni appellati*";

n3) in senso analogo a queste affermazioni, Cons. Stato, sez. IV, 20 ottobre 2017, n. 4851, in una fattispecie concernente la pretesa, da parte di alcuni dipendenti del Corpo militare della C.R.I., di differenze stipendiali a loro

dire maturate a seguito di una promozione (promozione che, però, doveva considerarsi illegittima per mancanza dei posti disponibili e vacanti, a mente di quanto stabilisce l'art. 89, comma 2, del r.d. n. 484 del 1936); anche in questo caso, si è affermato che i contratti di transazione (con i quali l'amministrazione aveva regolato l'erogazione, anche in via retroattiva, delle differenze stipendiali) "*hanno ad oggetto un diritto inesistente, dal momento che gli odierni appellati non hanno mai acquisito un diritto agli arretrati stipendiali. Sicché il diritto stesso vantato dagli odierni appellati è contrario a norme imperative e già per ciò solo non si ravvisa alcuna violazione della buona fede da parte dell'amministrazione, poiché nessun affidamento può ritenersi maturato dagli odierni appellati*", aggiungendosi anzi, nella prospettiva del parimenti invocato art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990, che costituisce "*atto dovuto l'esercizio del diritto-dovere dell'Amministrazione di ripetere le somme indebitamente corrisposte ai pubblici dipendenti*" configurandosi, altrimenti, un danno erariale (cfr., in senso analogo, sez. IV, 12 febbraio 2015, n. 750);

o) anche presso la VI Sezione del Consiglio di Stato è dato rinvenire importanti decisioni in tema di personale militare della C.R.I., secondo una giurisprudenza che, peraltro largamente minoritaria, non sempre si mostra conforme a quella della IV Sezione; in proposito, si consideri che:

   o1) sulla questione dei contratti di transazione, stipulati tra la C.R.I. ed il personale militare già destinatario di promozioni pur in assenza di posti vacanti, si registrano pronunce che, contrariamente a quanto ritenuto dalla IV Sezione, hanno accolto le pretese del personale, riconoscendo portata inderogabile agli accordi conclusi, ed escludendo, quindi, la possibilità dell'amministrazione di ripetere le somme corrisposte in esecuzione di tali accordi; in particolare, la Sezione ha ritenuto di conferire portata preminente all'art. 1969 c.c., "*secondo cui è rilevante il solo errore di diritto sulla situazione costituente presupposto della 'res controversa' e quindi su un antecedente logico della transazione, e non quello che cade su una questione che sia stata oggetto di controversia fra le parti (il cosiddetto '*caput controversum*'). Nel caso di specie, l'errore di diritto – consistito nella inosservanza della norma che impedisce l'avanzamento 'se non vi siano posti vacanti nei ruoli organici dei singoli gradi' (art. 89 del r.d. n. 484 del 1936) –, incidendo sulle reciproche concessioni, attiene direttamente all'oggetto della transazione e non già ad un suo presupposto*" (così le sentenze 15 novembre 2017, nn. 5277 e 5278, quest'ultima in *Foro amm.*, 2017, 2257, solo massima);

o2) conformi alla giurisprudenza della IV Sezione sono invece le decisioni della VI Sezione in merito all'adeguamento stipendiale del personale del Corpo militare con il trattamento economico degli appartenenti alle Forze Armate; anche la VI Sezione, infatti, ritiene che al personale del Corpo militare della CRI "*non sono estese, sotto il profilo retributivo, le stesse provvidenze spettanti ai militari anche laddove esso svolga un'attività simile a quella eseguita da questi ultimi, almeno fintanto che, con scelta organizzativa discrezionale ad efficacia costitutiva, non intervenga un provvedimento degli organi di governo dell'ente e sempre previo un giudizio di compatibilità su ogni norma che venga recepita*", dovendosi, in particolare, "*tener conto dell'ordinamento particolare della CRI e del relativo Corpo militare, delle peculiarità organizzative e funzionali di esso e delle disponibilità di bilancio secondo le sovvenzioni da parte dello Stato*", e ricordandosi che "*è regola inderogabile, per tutti gli enti finanziati a carico del bilancio dello Stato, la copertura di ogni maggior spesa, tra l'altro anche, per il personale, non potendo la CRI subire, senza una previa programmazione finanziaria, disavanzi non previsti perché inerenti a trattamenti accessori in varia guisa riconosciuti o negoziati* aliunde *per gli addetti delle FF.AA. e dei corpi di Polizia, sicché la debenza per tali emolumenti non può sussistere, nei confronti del personale CRI, se non dall'atto e dal tempo dell'estensione in poi e senza possibilità di riconoscimenti automatici ora per allora*" (così, da ultimo, la sentenza 31 dicembre 2018, n. 7301);

o3) per una controversia in cui alcuni dipendenti della C.R.I., pur sempre appartenenti al Corpo militare, dopo essere stati "*ripetutamente congedati e poi richiamati in servizio, in assenza dei presupposti di cui agli artt. 1668 e 1669 del d.lgs. 66 del 2010*", chiedevano l'accertamento dell'intervenuta instaurazione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, cfr. Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 5 ottobre 2018, n. 5720, la quale ha rigettato la pretesa sulla scorta dei principi discendenti dall'art. 36, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001 (come confermato dall'art. 29, comma 4, del d.lgs. n. 81 del 2015), riaffermati anche dalla giurisprudenza costituzionale e comunitaria, ricordando che "*Nel pubblico impiego, in caso di violazione dei limiti temporali e quantitativi all'utilizzo del contratto a termine (illegittima apposizione del termine, proroga, rinnovo o ripetuta reiterazione* contra legem*), è precluso al giudice disporre la conversione del rapporto a tempo indeterminato, sussistendo soltanto il diritto del lavoratore al risarcimento dei danni subiti*", divieto, questo, che "*costituisce applicazione del* [...] *vincolo costituzionale del concorso pubblico (art. 97 Cost.)*";

p) sulla natura speciale del personale militare della Croce Rossa, e del relativo trattamento giuridico, rispetto ai militari delle Forze Armate:

p1) Corte cost., ordinanza n. 273 del 1999 (in *Giur. cost.*, 1999, 2267, citata anche dalla sentenza qui in rassegna), ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto-legge n. 5 del 1992, convertito in legge n. 216 del 1992, nonché delle rilevanti norme del d.lgs. di attuazione n. 196 del 1995 (in materia di riordino dei ruoli, modifica alle norme di reclutamento, stato ed avanzamento del personale non direttivo delle forze armate), nella parte in cui, nel disciplinare il riordino del personale delle forze armate, non riguardano anche il personale militare della Croce Rossa Italiana;

p2) Cons. Stato, sez. IV, 17 aprile 2000, n. 2286 (in *Cons. Stato*, 2000, I, 979), secondo cui agli ufficiali della Croce rossa italiana non si applica l'art. 53, comma 2, della legge n. 113 del 1954 (ora riprodotto nell'art. 984 del d.lgs. n. 66 del 2010), relativo al trasferimento d'autorità al corpo sanitario degli ufficiali inferiori in congedo forniti del prescritto titolo di studio;

p3) l'estensione al personale militare della Croce Rossa, in quanto applicabili, delle norme in vigore sullo stato del personale delle Forze Armate – estensione possibile, ai sensi dell'art. 12 del r.d. n. 484 del 1936 e dell'art.10 del d.P.R. n. 613 del 1980 con atto del Ministro della difesa, di intesa con il Ministro dell'Economia e delle Finanze – non può essere operata con assoluta discrezionalità, ma deve tener conto delle diversità delle posizioni e delle funzioni del personale del corpo militare della Croce rossa italiana rispetto a quelle degli appartenenti alle forze armate; cfr., in tal senso, Cons. Stato, sez. IV, 12 aprile 2001, n. 2238, che ciò ha affermato proprio a causa della non assimilabilità fra le due categorie (così Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza n. 2238 del 2001);

p4) il personale del corpo militare della Croce rossa italiana, organicamente inserito in un corpo speciale volontario, ausiliario delle forze armate, è personale militare dello Stato, ma non appartenente alle forze armate o alle forze di polizia; "*tuttavia, il corpo militare della Croce rossa italiana, corpo speciale volontario ausiliario delle forze armate, benché non facente parte integrante delle stesse, è sottoposto alle norme del regolamento di disciplina militare ed a quelle sostanziali del codice penale militare ed è obbligato al giuramento*", avendo "*mantenuto – in forza del disposto degli art. 10 e 11 d.p.r. n. 613 del 1980 — la sua precedente collocazione, quale personale militare, nonostante la trasformazione della Croce rossa italiana*" (così Cons. Stato, sez. VI, 25 luglio 2003, n. 4283, in Foro it., 2004, III, 13);

p5) "*È legittimo il provvedimento di esclusione di personale femminile dal reclutamento nel corpo militare della croce rossa italiana, in quanto la speciale normativa di settore prevede soltanto l'arruolamento volontario di cittadini aventi obblighi di leva o esentati dalla stessa*" (Cons. Stato, sez. IV, 2 febbraio 2011, n. 751, in *Foro it.*, 2011, III, 405, con nota di BASSETTA); in motivazione, si è rilevato che, avuto riguardo al dato letterale di cui all'art. 5, comma 1, lett. *a)*, del r.d. n. 484 del 1936, l'arruolamento nel ruolo normale del corpo militare della Croce rossa può essere disposto, tra l'altro, anche per i "*cittadini*" che "*siano esenti da obblighi di leva*": "*La lettera della legge non a caso parla di 'cittadini' al maschile 'esenti dalla leva' in quanto alla leva obbligatoria sono tenuti esclusivamente i soggetti maschi, senza che ciò sia sentito come un* vulnus *ai diritti comunitari costituzionali delle donne*" (con richiamo a Corte di giustizia UE, sentenza 11 marzo 2003, causa C-186/01, *Dory*, in *Foro it.*, 2003, IV, 148); si è quindi concluso che "*non è possibile in via interpretativa estendere analogicamente al corpo militare della Croce rossa le disposizioni vigenti per il personale militare delle forze armate*";

p6) l'autonomia dell'ordinamento della Croce Rossa è stata anche ribadita da Cons. Stato, sez. VI, 2 settembre 2011, n. 4924 (in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2011, 2813, solo massima), secondo cui "*Il Corpo della Croce Rossa Italiana è regolato da norme di legge speciali e ciò esclude ogni automatica applicazione in favore del personale in rapporto di servizio di disposizioni peculiari alla forza armata di provenienza. Pertanto, in presenza di un solo rapporto di servizio alle dipendenze della C.R.I. non sussiste alcuna preclusione per l'utilizzo del personale, ancorché proveniente da un ordinamento militare o equiparato, per tutti i compiti di istituto*";

q) in punto di giurisdizione sulle controversie del personale militare della Croce Rossa va ricordato che la giurisprudenza riconosce la sussistenza della giurisdizione amministrativa esclusiva, "*tenuto conto che il personale della Croce rossa italiana, presso la quale gli odierni ricorrenti prestano o hanno prestato servizio, è equiparato al personale militare ai sensi dell'art. 3 d.leg. n. 165 del 2001*" (così, da ultimo, T.a.r. per il Lazio, n. 3988 del 2017, cit.; cfr., in precedenza, Cons. Stato, sez. VI, 25 luglio 2003, n. 4283, cit.);

r) quanto, invece, alle controversie relative alla stabilizzazione del personale precario della Croce Rossa Italiana, la giurisprudenza è nel senso di riconoscere la giurisdizione del giudice ordinario: cfr. Cass. civ., sez. un., 7 ottobre 2015, n. 20098, in *Mass.*, 2015, 660; Trib. Genova, 10 aprile 2009, in *Riv. critica dir. lav.*, 2009, 1089, con nota di CONTE; Trib. Voghera, 11 giugno 2009, in *Riv. critica dir. lav.*, 2009, 851;

s) in dottrina, sulla disciplina del personale ausiliario delle forze armate introdotta dal codice dell'ordinamento militare (di cui al d.lgs. n. 66 del 2010, in cui è sostanzialmente confluita la precedente disciplina di cui al r.d. n. 484 del 1936), cfr. F. BASSETTA, *Personale civile e personale ausiliario delle forze armate*, in R. DE NICTOLIS - V. POLI - V. TENORE (a cura di), *Commentario all'ordinamento militare*, Roma, 2010, V, 177 ss.; per un'introduzione allo studio del codice dell'ordinamento militare, cfr. V. POLI, *Il codice dell'ordinamento militare e il t.u. delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare*, in *Foro it.*, 2010, V, 243; dello stesso Autore, *Le ragioni ed il significato della codificazione dell'ordinamento militare*, in *Giurisdiz. amm.*, 2011, IV, 33 ss.; sull'accesso delle donne nelle forze armate e nei corpi armati dello Stato, cfr. POLI, *Personale militare*, in R. DE NICTOLIS - V. POLI - V. TENORE, *Commentario*, cit., vol. IV, t. III, 383 ss.;

t) sul vizio di eccesso di delega legislativa, e sul conseguente sindacato della Corte costituzionale, cfr., di recente, la sentenza 30 gennaio 2018, n. 10, della Corte (in *Giur. cost.*, 2018, 137, con nota di TARLI BARBIERI, nonché oggetto della News US in data 31 gennaio 2018, cui si rinvia per un quadro ricostruttivo *in subiecta materia*) – con la quale è stata dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 62 del 2006, nelle parti in cui prevede che, in caso di dimissioni o di cessazione di uno o più membri elettivi del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa dall'incarico per qualsiasi causa nel corso del quadriennio, sono indette elezioni suppletive tra i magistrati appartenenti al corrispondente gruppo elettorale per designare, per il restante periodo, il sostituto del membro decaduto o dimessosi – in cui si è ribadito che, al fine di effettuare detto sindacato, la Corte procede ad un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, da svolgere tenendo conto del complessivo contesto in cui esse si collocano ed individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della stessa; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega;

u) sui limiti alla delega legislativa per "riordino normativo", cfr. Corte cost. 23 gennaio 2014, n. 5 (in *Foro it.*, 2014, I, 651, con nota di ROMBOLI, in *Giur. cost.*, 2014, 92, con note di CARUSO e di CARNEVALE, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2014, 965, con nota di CUPELLI, in *Cass. pen.*, 2014, 2890, con nota di PROFITI), con la quale è stata dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 2268, comma 1, n. 297, del d.lgs. n. 66 del 2010, nella parte in cui abroga il d.lgs. n. 43 del 1948, contenente il divieto di associazioni di carattere militare; qui la Corte ha affermato che

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

u1) in particolare, sui limiti alla delega al Governo per il riassetto della disciplina del processo amministrativo, conferita dall'art. 44 della legge n. 69 del 2009, cfr. Corte cost., 15 aprile 2014, n. 94 (in *Foro it.*, 2014, I, 1703), e sentenza 27 giugno 2012, n. 162 (in *Foro it.*, 2013, I, 1816, con note di ROMBOLI e di TRAVI), che hanno dichiarato illegittimi gli art. 133, comma 1, lett. *l)*, 134, comma 1, lett. *c)*, e 135, comma 1, lett. *c)*, cod. proc. amm., nella parte in cui avevano attribuito alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in tema di sanzioni amministrative applicate rispettivamente dalla Banca d'Italia e dalla Consob;

u2) Corte cost., 14 marzo 2014, n. 50 (in *Arch. locazioni*, 2014, 313, con nota di ANGIOLINI, in *Nuova giur. civ.*, 2014, I, 769, con nota di BUSET, in *Guida al dir.*, 2014, fasc. 14, 13, con note di IORIO e AMBROSI, in *Dir. e pratica trib.*, 2014, II, 810, con nota di CAMPODONICO, ed in *Riv. not.*, 2015, 161, con nota di BISCUOLA), con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 23 del 2011 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale), nella parte in cui si prevedeva un meccanismo di sostituzione sanzionatoria della durata del contratto di locazione per uso abitativo e di commisurazione del relativo canone in caso di mancata registrazione del contratto entro il termine di legge, nonché l'estensione di tale disciplina (e di quella relativa alla nullità dei contratti di locazione non registrati) anche alle ipotesi di contratti di locazione registrati nei quali sia stato indicato un importo inferiore a quello effettivo, o di contratti di comodato fittizio registrati; qui la Corte ha sottolineato che, ai fini del già menzionato "processo

ermeneutico parallelo", "*occorre, da un lato, considerare la* ratio *complessiva della delega, per individuare gli ineludibili punti di riferimento e i limiti indicati al legislatore delegato; dall'altro, tenere in conto la possibilità – intrinseca nello stesso strumento della delega, specie ove riguardi interi settori di disciplina o, comunque, organici complessi normativi – che il legislatore delegato introduca disposizioni che costituiscano un coerente sviluppo e un completamento delle indicazioni fornite dal legislatore delegante, nel rigoroso àmbito dei 'confini' stabiliti*"; si è anche aggiunto che "*Resta indubbio che tale opera di completamento debba necessariamente mantenersi nell'alveo delle scelte di fondo operate dal legislatore della delega, senza potersi spingere ad allargarne l'oggetto, fino a ricomprendervi materie che ne erano escluse. In particolare, il test di raffronto con la norma delegante, cui soggiace la norma delegata, deve ritenersi avere esito negativo, quando quest'ultima intercetta un campo di interessi così connotato nell'ordinamento, da non poter essere assorbito in campi più ampi e generici, e da esigere, invece, di essere autonomamente individuato attraverso la delega*".