

La riorganizzazione della Croce rossa italiana al vaglio della Corte costituzionale
Considerazioni a margine della sentenza n. 79 del 2019*

di **Dario Martire** – *Dottore di ricerca in Diritto costituzionale e diritto pubblico generale nell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza"*

ABSTRACT: The Constitutional Court, with sentence no. 79, rejected the questions of constitutionality raised by the Administrative Court of Lazio in relation to the reorganisation of the Italian Red Cross (Legislative Decree no. 178/2012). With the contested legislative decree, the Government reformed the Italian Red Cross, transforming it from a body governed by public law into a voluntary association, governed by private law, called upon to carry out activities of significant public interest. According to the Court, this reorganization moved in the wake of the will of the Parliament.

SOMMARIO: 1. La questione di legittimità costituzionale sollevata dal T.a.r. per il Lazio. – 2. La Croce rossa italiana: cos'è stata, cos'è oggi. – 3. Le deleghe legislative finalizzate al riassetto, al riordino, al coordinamento della normativa. – 4. Spunti in relazione alle deleghe finalizzate alla riorganizzazione di un ente. Le motivazioni della Corte costituzionale.

1. La questione di legittimità costituzionale sollevata dal T.a.r. per il Lazio

La sentenza n. 79 del 2019 emessa dalla Corte costituzionale ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate su una serie di disposizioni finalizzate alla riorganizzazione della Croce rossa italiana (CRI)¹.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Nello specifico, con ordinanza del 19 luglio 2017 (reg. ord. n. 137 del 2017), il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8 del decreto legislativo n. 178 del 2012, recante per l'appunto «Riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce Rossa (C.R.I.)», per violazione, con riferimento all'art. 2 della legge delega 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia ... di riorganizzazione di enti ...), degli artt. 1 e 76 della Costituzione, nonché per violazione degli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione, quest'ultimo con riferimento all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Il giudizio *a quo* aveva ad oggetto due ricorsi proposti da numerosi appartenenti al Corpo Militare della Croce Rossa Italiana (C.R.I.), i quali avevano impugnato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 25 marzo 2016, pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 5 luglio 2016² e 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, ai sensi dell'art. 5, comma 5, del d.lgs. 28 settembre 2012, n. 178, della data di collocamento in congedo del personale in questione, ed i successivi decreti attuativi³, che si inserivano nel più generale progetto di trasformazione della Croce rossa italiana da ente pubblico non economico ad associazione dotata di personalità giuridica di diritto privato, denominata “Associazione italiana della Croce Rossa (C.R.I.)”.

Come ricostruito dall'ordinanza di rimessione, i ricorrenti contestavano l'ultima fase del procedimento di trasformazione dell'ente, avente ad oggetto 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

¹ Sulla Croce rossa italiana cfr. M. MARIANI, *La Croce rossa italiana. L'epopea di una grande istituzione*, Milano, 2006; R. BELOGI, *Il Corpo militare della Croce Rossa italiana*, Bergamo, 1990; C. STADERINI, *La Croce Rossa italiana fra dimensione associativa e riconoscimento istituzionale*, Firenze, 1995; C. Cipolla - S. VEZZADINI, *Le vittime della Grande Guerra e il ruolo della Croce Rossa Italiana*, Milano, 2018.

² Il decreto menzionato è reperibile al seguente sito: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2016/07/05/155/sg/pdf>, pag. 17.

³ Venivano infatti impugnati tutti gli atti presupposti o collegati, 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.

giuridico ed economico dei ricorrenti i quali, nel prospettare, sotto vari profili, censure di violazione di legge ed eccesso di potere, proponevano anche prioritaria eccezione di incostituzionalità sull'art. 5 del d.lgs. n. 178 del 2012 (il cui comma 5, per quanto più rileva, aveva stabilito il transito del personale del Corpo militare della C.R.I., già in servizio, nei ruoli del personale civile) nonché, in sostanza, sull'intero impianto della disposta ristrutturazione dell'ente.

Il T.a.r. per il Lazio con l'ordinanza di rimessione evidenziava, pertanto, possibili profili di incostituzionalità anzitutto in relazione alla legge di delega e, conseguentemente, all'art. 76 della Costituzione⁴.

L'art. 2 della legge delega 4 novembre 2010, n. 178, stabiliva, in estrema sintesi, i seguenti principi e criteri direttivi: 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.

Ad avviso del giudice *a quo*, i principi e criteri direttivi forniti al legislatore delegato non avrebbero consentito un intervento soppressivo e, come tale, innovativo sul piano normativo, degli enti da "riorganizzare", a meno di non legittimare una (illegittima) "delega in bianco".

L'ordinanza evidenziava infatti una possibile strada alternativa, tuttavia da non percorrere in virtù di una interpretazione costituzionalmente orientata fornita dallo stesso giudice *a quo*, che, se intrapresa, avrebbe determinato non l'incostituzionalità dell'intervento del legislatore delegato, bensì della legge delega adottata dal legislatore delegante⁵.

⁴ Il riferimento all'art. 1 della Costituzione è sembrato, effettivamente, pleonastico e, soprattutto, non motivato. Al riguardo la Corte, nella sentenza in esame, ha affermato, al punto 8 del Considerato in diritto che "Non essendo diversamente motivato, il riferimento all'art. 1 Cost. – peraltro inusuale – non ha alcuna significativa autonomia, ma appare come rafforzativo della censura riferita alla disposizione di cui all'art. 76 Cost., volta a garantire al Parlamento, in quanto espressione della rappresentanza popolare, un nucleo incompressibile di esercizio dell'attività legislativa".

⁵ Che anche la legge delega vada sottoposta al canone dell'interpretazione conforme è oramai principio pacifico nella giurisprudenza costituzionale. Come osservato da G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra parlamento e governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Milano, 2016, 218, nella sentenza n. 278 del 2010 la Corte costituzionale ha applicato la teoria dell'interpretazione conforme a Costituzione della legge di delega, escludendo l'illegittimità costituzionale della stessa laddove sia possibile darne una lettura in senso conforme alla

Nell'ipotesi in cui si fosse ricompreso nella delega in oggetto l'intera gamma di interventi propri del decreto legislativo n. 178 del 2012, il giudice *a quo* avrebbe dubitato della conformità agli articoli 1, 3, 76 e 97 della Costituzione, dello stesso art. 2 della legge n. 183 del 2010, 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 (benché 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»⁶.

La scelta se percorrere l'una o l'altra strada era determinata, nella visione del giudice rimettente, dalla possibile interpretazione costituzionalmente orientata della legge delega, diretta a limitare, ma senza eliminare, i poteri e la discrezionalità del legislatore delegato, mediante un'interpretazione che riconducesse «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».

Il decreto legislativo n. 178 del 2012 appariva, alla luce di tali presupposti, viziato di eccesso di delega, in quanto non riconducibile alla volontà del legislatore delegante, le cui finalità di "mera riorganizzazione" e "riordino" dell'ente e del rapporto di vigilanza, rispettate in altri casi simili (come ad esempio nel caso del decreto legislativo n. 106 del 2012 in materia di Istituti zooprofilattici sperimentali ed in relazione all'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali nonché alla Lega italiana per la lotta contro i tumori), non avrebbero consentito la sostanziale

Costituzione. Su tale sentenza cfr. E. MALFATTI, *Corte costituzionale e delegazione legislativa tra "nuovo volto" procedurale e sottoposizione al canone dell'"interpretazione conforme"*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, III, Napoli 2011, 2130; R. ROMBOLI, *L'applicazione della teoria dell'"interpretazione conforme al rapporto delega legislativa-decreto delegato. Profili critici*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, 2011, 123 ss.

⁶ I "virgolettati" riportati nel testo costituiscono ovviamente stralci della parte in diritto dell'ordinanza di rimessione. Corsivi nostri.

soppressione dell'ente, verificatasi per effetto del mutamento della natura giuridica e del depotenziamento del personale e delle strutture.

Il Collegio si sofferma inoltre sul consolidato indirizzo della Corte costituzionale, secondo cui la delega legislativa non elimina ogni discrezionalità del legislatore delegato, che - secondo quanto stabilito nei principi e nei criteri direttivi, determinati 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»⁷.

Tuttavia, qualora si volesse sostenere che le condizioni di dissesto economico della Croce Rossa Italiana impongano misure di riorganizzazione eccezionali, implicanti istituzione di un nuovo organismo e precedute dalla liquidazione dell'Ente da riorganizzare, nonché dalla relativa estinzione, non potrebbe, al tempo stesso, ignorarsi l'ulteriore indirizzo della Corte costituzionale, 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*»⁸.

Nel caso di specie, la delega - riferita peraltro, sempre ad avviso del giudice rimettente, ad un generico riordino organizzativo “degli enti vigilati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero della salute” e non specificamente alla Croce rossa italiana - in quanto finalizzata alla mera semplificazione, al contenimento della spesa pubblica ed alla ridefinizione dei rapporti di vigilanza - non avrebbe consentito al Governo di adottare disposizioni dal contenuto

⁷ Considerato in diritto dell'ordinanza di rimessione. Cfr., fra le tante, Corte cost., 9 luglio 2015, n. 146. In tema di leggi delega per il riordino occorre rilevare come nella n. 308 del 2002 la Corte abbia ribadito che «la determinazione dei principi e criteri direttivi, a mente dell'art. 76 della Costituzione, se vale a circoscrivere il campo della delega, si da evitare che essa venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l'hanno determinata, non osta, invece, all'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore. Va escluso, infatti, che le funzioni del legislatore delegato siano limitate ad una mera “scansione linguistica” delle previsioni dettate dal delegante (sentenza n. 4 del 1992), essendo consentito al primo di valutare le situazioni giuridiche da regolamentare e di effettuare le conseguenti scelte, nella fisiologica attività di “riempimento” che lega i due livelli normativi, rispettivamente, della legge di delegazione e di quella delegata (sentenza n. 198 del 1998)». Su tali aspetti, su quali si tornerà nel prosieguo del lavoro, cfr. inoltre le sentenze nn. 141 del 1993, 199 del 2003, 53 e 174 del 2005, 426 del 2006, 341 del 2007, 112 del 2008, 219 del 2013, 47 e 229 del 2014, 98, 146 e 194 del 2015, 278 del 2016, 10 del 2018.

⁸ Considerato in diritto dell'ordinanza di rimessione; corsivi nostri. Cfr. Corte cost. 13 marzo 2014, n. 47; 24 luglio 2013, n. 237; 27 giugno 2012, n. 162; 5 aprile 2012, n. 80. Avremo modo di tornare su tale giurisprudenza nel prosieguo del lavoro.

sostanzialmente innovativo su un ente pubblico, «la cui soppressione avrebbe dovuto essere frutto di meditata scelta politica, certamente sottratta al legislatore delegato»⁹.

Al contrario, il decreto legislativo oggetto di impugnazione disponeva una integrale “rinnovazione strutturale” della Croce rossa italiana, la quale diveniva, a partire dal 1 gennaio 2018, “Associazione della Croce Rossa Italiana”, con personalità giuridica di diritto privato. In particolare alla neo istituita Associazione veniva attribuita la natura di movimento volontario di soccorso, alla stregua di una *onlus*.

In base poi all’art. 5, il Corpo militare della Croce rossa italiana passava da oltre ottocento a trecento unità, con la denominazione di “Corpo Militare volontario” e di “Corpo delle infermiere volontarie della Croce Rossa”; tutti gli appartenenti al Corpo militare potevano richiedere di fare parte di tale ridotto contingente, nell’ambito del quale avrebbero effettuato prestazioni a titolo gratuito. La parte restante del personale del Corpo Militare, transitava in un ruolo ad esaurimento nell’ambito del personale civile della Croce rossa italiana e successivamente dell’Ente.

Per tali motivi il giudice *a quo* riteneva evidente «il profondo mutamento di status e di prospettive del personale militare», costretto ad una scelta obbligata: rimanere a titolo gratuito nel ridotto ruolo militare per lo svolgimento di un’attività volontaria o transitare nel ruolo civile ad esaurimento, senza garanzia di progressione economica commisurata al grado rivestito.

La concreta impossibilità di assolvere i compiti istituzionali, propri della Croce rossa italiana sin dalla sua costituzione nel 1864, non appariva, secondo quanto riferito nell’ordinanza di rimessione, riconducibile alla volontà del legislatore delegante, con riferimento non tanto alla privatizzazione, quanto all’assenza di garanzie di effettività e continuità nello svolgimento di tali attività, effetto della smobilitazione delle risorse e del mutamento dello *status* della gran parte del personale, che ne determinavano la sostanziale soppressione.

Il rimettente insisteva poi con particolare riferimento alla predisposizione, da parte della legge delega, delle risorse finanziarie da destinare alla Croce rossa italiana, previste a carico del bilancio dello Stato, sulla base di criteri la cui determinazione era demandata ai Ministri della salute, dell’economia e delle finanze, e della difesa, senza stabilire, tuttavia, precisi parametri che potessero garantire, tramite la copertura finanziaria, l’effettivo espletamento delle funzioni riconducibili sia all’ente strumentale, che alla nuova associazione privata. In tale prospettiva

⁹ Considerato in diritto dell’ordinanza di rimessione.

appariva ravvisabile una «sostanziale, benché 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». In ogni caso le risorse potenzialmente da assegnare non potevano consentire alla neoistituita associazione di svolgere le funzioni e le attività di interesse pubblico, affidate anche dall'art. 1 del d.lgs. n. 178 del 2012.

Infine, il giudice *a quo* evidenziava il contrasto delle disposizioni impugnate con gli artt. 3 e 97 Cost., «*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*» e con l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 1, paragrafo 1, Prot. addiz. CEDU, che garantisce «*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 (...) al citato art. 117, anche per quanto attiene alle modalità di tutela dei lavoratori, con riferimento agli aspetti patrimoniali del rapporto di lavoro*»¹⁰.

È interessante notare come il giudice *a quo* non abbia ritenuto di sollevare, sempre in riferimento all'art. 117 Cost., questione di legittimità costituzionale per violazione delle Convenzioni stipulate a Ginevra sin dal 1949¹¹. Il giudice rimettente non ha ritenuto di attribuire particolare rilevanza ai principi, universalmente riconosciuti da tutte le associazioni nazionali riconducibili al Movimento Internazionale della Croce rossa e Mezzaluna rossa, che formano l'identità e guidano l'azione del movimento, adottati dalla XX Conferenza Internazionale della Croce Rossa svoltasi a Vienna del 1965, ma che erano riconosciuti quali valori costitutivi fin dalle sue origini. Ci si riferisce ai sette principi che specificano lo scopo del movimento (umanità, imparzialità), le metodiche di cui si avvale (neutralità, indipendenza) e la sua struttura di fondo (servizio volontario, unità, universalità). In particolare, in relazione all'indipendenza si prevede che «*Le Società Nazionali di Croce Rossa svolgono le loro attività umanitarie come ausiliarie dei poteri pubblici e sono sottoposte alle leggi in vigore dei rispettivi paesi. Tuttavia esse devono conservare un'autonomia che permetta loro di*

¹⁰ Considerato in diritto dell'ordinanza di rimessione; corsivi nostri.

¹¹ Come è noto, il fondamento del diritto umanitario è attualmente costituito dalla I Convenzione di Ginevra del 22 agosto 1864 e dalle sue evoluzioni nelle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e dai due Protocolli Aggiuntivi del 1977, nonché dal protocollo aggiuntivo del 2005 (c.d. Cristallo Rosso).

operare sempre secondo i Principi del Movimento”; principio che, per effetto del decreto legislativo impugnato, poteva essere messo in seria discussione.

Ad orientare il giudice sono stati, con tutta probabilità, la difficoltà di attribuire rilevanza giuridica ad un principio contenuto in un atto dal difficile inquadramento giuridico e, soprattutto, la ritrosia della Corte costituzionale a riconoscere, per tramite dell’art. 117, comma 1, Cost., valore di norme interposte a trattati internazionali diversi dalla Cedu¹².

2. La Croce rossa italiana: cos’è stata, cos’è oggi

Il giudice *a quo* pone pertanto l’accento su alcuni profili sostanziali in relazione alla effettiva capacità del nuovo ente di attendere alle funzioni che la Croce rossa italiana ha svolto sin dalla sua antica costituzione; per comprendere infatti le motivazioni sottese all’ordinanza del giudice *a quo* ed alla sentenza della Corte costituzionale è necessario illustrare, seppur brevemente, il contesto in cui è andato ad inserirsi il decreto legislativo n. 178 del 2012. Difatti è la stessa Corte costituzionale a ritenere opportuno sintetizzare i tratti salienti della evoluzione normativa ed il contenuto della riforma oggetto di impugnazione.

Ad avviso di chi scrive, una volta evidenziati i profili strutturali della Croce rossa italiana, sarà possibile concludere per una maggiore coerenza del decreto legislativo n. 178 rispetto sia alle caratteristiche ontologiche e storiche dell’ente e, di conseguenza, alle funzioni cui è, da sempre, chiamata a svolgere, sia con riferimento ai principi e criteri direttivi enucleati dalla legge delega n. 183 del 2010.

¹² Un probabile cambio di giurisprudenza si è avuto a partire dalla sentenza n. 120 del 2018, con riferimento alla Carta sociale europea, dovuto, secondo le parole della Corte, a “spiccati elementi di specialità” che la Carta sociale europea presenterebbe rispetto agli altri accordi internazionali, costituendo sul piano dei diritti sociali ciò che la CEDU rappresenta in relazione ai diritti civili e politici. Prima di tale decisione le disposizioni della Carta sociale europea al più erano state considerate dalla Corte costituzionale come fonti internazionali di cui tenere conto nell’interpretazione della norma costituzionale interna, al pari di altre convenzioni internazionali. Per tale aspetto cfr. ad esempio la sent. n. 178 del 2015. Con la sentenza n. 120 del 2018 la Consulta ha invece attribuito, senza tuttavia spiegarne i motivi, alla Carta sociale europea natura di norma interposta nel giudizio di costituzionalità ai sensi dell’art. 117, comma 1, Cost.; il punto debole di tale attribuzione riguarda proprio le ragioni che hanno spinto il giudice costituzionale a compiere questo passo. Per tali questioni cfr. A. SPADARO, *Sull’aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale. Nota sulla discutibile “freddezza” della Corte costituzionale verso due carte internazionali: la CSE e la CEAL*, in *giurcost.org*, 3 giugno 2015, 510; sia consentito inoltre rinviare a D. MARTIRE, *L’ordinamento delle Forze armate si informa alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo. Note a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2018*, in *Giur. cost.*, 3/2018, 1358 ss.

La Croce rossa italiana fu fondata nel 1864 (e denominata Associazione italiana della Croce Rossa) nell'ambito di un movimento di opinione che aveva portato, l'anno precedente, alla fondazione a Ginevra di una associazione di diritto privato, regolata dal diritto civile svizzero e nota come Comitato internazionale della Croce Rossa, soggetto che oggi concorre a formare, insieme ad altri organismi, il Movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna rossa.

Successivamente divenne ente morale (regio decreto 7 febbraio 1884, n. 1243), e fu contestualmente posta, ai sensi dell'art. 1, sotto la sorveglianza dei "ministri della guerra e della marina". Grazie a tale norma riuscì ad evitare la trasformazione in ente pubblico di beneficenza (legge 17 luglio 1890, n. 6972), mantenendo la natura di persona giuridica di diritto privato.

Tale natura privatistica cessò sotto il regime fascista, durante il quale venne collocata tra gli enti pubblici parastatali¹³. Nel dopoguerra, mentre nell'ordinamento interno vide valorizzata la propria funzione sussidiaria di assistenza (decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 novembre 1947, n. 1256 "Compiti dell'Associazione italiana della Croce Rossa in tempo di pace"), in ambito sovranazionale essa (a seguito delle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949) acquistò "una spiccata dimensione internazionale", riconosciuta e autorizzata dallo Stato di appartenenza.

Nel 1962 venne posta sotto l'alto patronato del Presidente della Repubblica (legge 13 ottobre 1962, n. 1496, che ne riformava i vertici); ma è con la legge istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale (legge 23 dicembre 1978, n. 833), che il legislatore si propose, come obiettivo, di superare l'ambiguità propria della Croce rossa italiana, avente la natura di ente pubblico, ma appunto a base associativa, delegando al Governo il compito di ristrutturare l'associazione italiana della Croce Rossa, in conformità con il proprio principio volontaristico e soprattutto in relazione alle finalità statutarie ed 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).

Il conseguente d.P.R. 31 luglio 1980, n. 613, recante "Riordinamento della Croce Rossa italiana", che ha disciplinato l'ente fino all'odierno decreto legislativo del 2012, qualificandolo come "ente privato di interesse pubblico", stabiliva, all'art. 1, che la rinnovata trasformazione privatistica sarebbe intervenuta "a seguito dell'approvazione del nuovo statuto", statuto che,

¹³ Cfr., in particolare, il regio decreto-legge 6 maggio 1926, n. 870, nonché il regio decreto-legge 10 agosto 1928, n. 2034.

tuttavia, non vide mai la luce, tant'è che, nel 1995, la Croce rossa italiana tornò ad essere, ancora una volta, un "ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico"¹⁴.

In tale contesto si inserisce la legge delega n. 183 del 2010, finalizzata, secondo quanto prescritto dai principi e criteri direttivi, alla semplificazione e snellimento dell'organizzazione, alla razionalizzazione e ottimizzazione delle spese, nonché alla ridefinizione del rapporto di vigilanza del potere pubblico; difatti l'evoluzione normativa poc'anzi descritta e, più che altro, l'organizzazione della Croce rossa italiana che ne è scaturita, è stata ritenuta, non solo dalla Corte costituzionale nella sentenza, ma ancor prima dal legislatore delegante, una delle principali cause delle "disfunzioni" economiche della stessa, che ha portato alla disposizione di una indagine conoscitiva da parte della Commissione Igiene e Sanità.

Le criticità emerse nel corso della suddetta indagine possono essere così riassunte: un primo dato certamente rilevante è che la Croce rossa italiana negli ultimi 31 anni, a causa di una forte diseconomicità della gestione contrattuale e dell'attività posta in essere in regime di convenzione (dovuta all'eccessivo costo del personale e dei beni strumentali, alle incertezze normative sulle procedure di affidamento di contratti e delle convenzioni), è stata commissariata per oltre 24 anni.

Conseguenza di tale situazione è stata la mancata e tempestiva approvazione dei rendiconti, con sostanziali disavanzi, nonché l'"opacità dei flussi finanziari", la difficoltà di risalire ai centri decisionali e la mancata assunzione diretta da parte dei comitati locali della responsabilità dei negativi risultati della gestione; inoltre una gestione del patrimonio immobiliare, caratterizzata dalla mancanza di inventario aggiornato e da una confusione di competenze in ordine agli atti di

¹⁴ Art. 7 del decreto-legge n. 390 del 1995, convertito in legge n. 490 del 1995. Come ricorda la Corte costituzionale tali vicende storiche dell'ente hanno avuto risvolti anche sulla disciplina dei rapporti di impiego: oltre al 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) c.d. primo "sotto-ordinamento", l'organizzazione dell'ente prevedeva un secondo "sotto-ordinamento", concernente «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)». Con le riforme degli anni Ottanta, il personale (civile e militare) che prestava servizio temporaneo presso la C.R.I. venne progressivamente incardinato nell'organico dell'ente; la Corte costituzionale stessa 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» (ord. 30 giugno 1999, n. 273, in *Giur. cost.*, 1999, 2267); il successivo d.lgs. n. 66 del 2010 (recante il codice dell'ordinamento militare), nel riordinare il Corpo militare della Croce rossa italiana (in quanto Corpo ausiliario delle Forze Armate, pur se non inquadrato nelle stesse), ha previsto un duplice ruolo (normale e speciale), a seconda che si trattasse di personale stabilmente assunto (e, quindi, effettivamente incardinato nella pianta organica dell'ente) o di personale richiamato in servizio solo temporaneamente per specifiche esigenze.

disposizione dei beni e dalla mancanza di criteri uniformi ad atti di indirizzo, oltre alla totale assenza di controlli interni ed alla mancata adozione di misure volte ad accertare le responsabilità personali.

Infine, in merito al personale, l'indagine pone l'accento su alcuni elementi tra cui la mancanza di criteri trasparenti ed obiettivi per il reclutamento, la mancanza della pianta organica, l'attribuzione di emolumenti non dovuti, la formazione indirizzata a personale non stabilizzato, il precariato, l'asimmetria di trattamenti giuridici ed economici tra le varie componenti del personale, civile e militare, l'eccessivo ricorso a consulenze esterne in mancanza di verifica sulla utilità delle stesse verificatesi negli anni precedenti.

Il decreto legislativo n. 178 del 2012, ponendosi l'obiettivo di superare le citate disfunzioni, ha previsto la "necessaria" e graduale trasformazione della Croce rossa italiana da ente pubblico a base associativa in persona giuridica di diritto privato avente tuttavia interesse pubblico ed il ruolo di ausiliario dei pubblici poteri nel settore umanitario (in conformità, quanto meno a livello formale, ai principi della Croce rossa internazionale).

In particolare la suddetta trasformazione prevedeva l'istituzione di un Ente strumentale (art. 2), al quale sarebbe poi subentrata la neoistituita Associazione (art. 3). In relazione al rapporto di impiego del personale militare della Croce rossa italiana, attribuiva al personale, come anticipato, la possibilità di scegliere, purché rientrante nei limiti di organico stabiliti dal Presidente della CRI, se rimanere alle dipendenze dell'Associazione o di essere messi in mobilità con destinazione ad altre amministrazioni.

3. Le deleghe legislative finalizzate al riassetto, al riordino, al coordinamento della normativa

Tutta l'ordinanza di rimessione del giudice *a quo* ruota attorno alla specifica qualificazione della legge delega n. 183 del 2010 quale delega di mero "riordino" degli enti vigilati dal Ministero della salute e, come tale, non suscettibile di attuazione mediante vere e proprie innovazioni normative.

Le deleghe di riordino della legislazione vigente non costituiscono oramai una novità nel panorama delle fonti del diritto e, in particolare, della legislazione delegata.

Come è noto, a partire dagli anni '90, l'istituto della delegazione legislativa¹⁵ ha subito profonde trasformazioni, non solo da un punto di vista quantitativo, ma anche e soprattutto qualitativo¹⁶. Se tuttavia l'utilizzo della delega integrativa e correttiva¹⁷, tipica espressione di questa trasformazione, ha consentito, nella sostanza, al Governo di protrarre l'esercizio della funzione legislativa, le deleghe c.d. di riordino normativo, impiegate soprattutto per la redazione di testi unici e di codici di

¹⁵ Sull'istituto della delega legislativa cfr. A. PIZZORUSSO, *Sistema delle fonti e forma di Stato e di governo*, in *Quad. cost.*, 1986; A. RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano, 1977; P. CARETTI, *Tendenze evolutive dei poteri di direzione dell'amministrazione: alcune esperienze a confronto*, in P. CARETTI - U. DE SIERVO (a cura di), *Potere regolamentare e strumenti di direzione dell'amministrazione. Profili comparatistici*, Bologna, 1991; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. I. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1990; L. PALADIN, *Art. 76*, in *Commentario della Costituzione*, G. BRANCA (a cura di), Bologna, 1979, 1; E. TOSATO, *Le leggi di delegazione*, Padova, 1931; C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, 2001; S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello della delega legislativa*, Napoli, 1990, 171 ss.; V. BALDINI, *Il procedimento di delegazione legislativa tra elasticità ed effettività. Riflessioni su una variabile dipendente della democrazia parlamentare*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, V. COCOZZA - S. STAIANO (a cura di), Torino, 2001, 25 ss.; M. RUOTOLO, *Delega legislativa*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, III, Milano, 2006, 1769 ss.; A. CELOTTO - E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. dir.*, Agg., Milano, 2002, 697 ss.; più recentemente cfr. AA.VV., *La delega legislativa: atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, 2009 e G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, cit., 7 ss.

¹⁶ Vedi per tutti E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, 2012 e A. CELOTTO - E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, cit., 698. Sia inoltre consentito rinviare a D. MARTIRE, *I pareri delle commissioni parlamentari in sede di formazione dei decreti legislativi nella recente prassi legislativa*, in *federalismi.it*, Focus fonti, 19 ottobre 2015, 1 ss. Sulla esplosione della delega legislativa a partire dalla sentenza n. 360 del 1996 cfr. A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Milano, 200, 72 ss.; N. MACCABIANI, *Le reiterazioni dei decreti-legge successive alla sentenza 360/96 della Corte costituzionale*, in *Rass. parl.*, 2001, 423 ss.; F. MODUGNO, *A mò di introduzione. Considerazione sulla crisi della legge*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa - Vol. II - Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, 2000; in senso contrario v. per tutti A. SIMONCINI, *Il sistema delle fonti tra governo e parlamento dopo la sentenza n. 360/96 della Corte costituzionale*, in *Rass. parl.*, 1997, 989 ss. e ID., *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in ID. (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, 2006, nonché ID., *Il rapporto tra delegazione legislativa e decretazione d'urgenza nella prassi*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, Torino, 2002, 123 ss.

¹⁷ Come è noto, si tratta di un fenomeno che fece la sua prima apparizione negli anni '70 e che si è affermato nella prassi nel corso degli anni '90. Nello specifico il Parlamento, attraverso una legge di delegazione, autorizza il governo ad adottare non solo il decreto legislativo c.d. principale, ma anche ulteriori decreti legislativi emanati successivamente al fine di correggere e integrare la disciplina adottata con il primo decreto, sempre nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi e dei medesimi vincoli procedurali. Questo tipo di delega legislativa viene previsto per la prima volta nel 1971 e in particolare nell'articolo 17 comma 2 della legge delega n. 825 per la riforma tributaria. Su tale tipo di deleghe cfr. N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi 'correttivi': esperienze, problemi, prospettive*, Milano, 1996, 21 ss.; M. PATRONO, *Utilizzo rinnovato della delega legislativa*, in *Dir. soc.*, 1980, 661 ss.; A. CELOTTO - E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, cit., 706 ss. e ID., *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, 2012; C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, cit., 187 ss.; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. SANTANIELLO, XXXV, Padova, 2004, 144 ss.; M. CARTABIA, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: il paradosso dell'effettività*, in *Rass. parl.*, 1997, 79 ss.; M. RUOTOLO - S. SPUNTARELLI, *Art. 76 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), II, Torino, 2006.

settore, hanno permesso invece di dilatare, in taluni casi, peraltro sanzionati dalla Corte costituzionale, l'oggetto del potere delegato oltre i limiti della legge delegante¹⁸.

La caratteristica tipica di tale istituto può essere individuata nel coordinamento e nella razionalizzazione della legislazione esistente, senza possibilità, pertanto, di innovare a livello legislativo. La finalità ontologica della delega risiede allora nella sistemazione della normazione (tendenzialmente primaria) esistente, nell'armonizzare ciò che già è, senza introdurre nell'ordinamento ciò che, al contrario, non è¹⁹.

Difatti, ciò che accomuna siffatte deleghe (per l'emanazione di testi unici, per il riordino della legislazione vigente, per il coordinamento in un testo unico, per il riordino di materie, per il riassetto e la codificazione di settori legislativi) che possiamo genericamente definire "per la semplificazione e la regolazione normativa", è rappresentato dalla ricerca dell'equilibrio tra la specificità dei principi e criteri direttivi, da un lato, ed il confine della parallela portata innovativa, dall'altro²⁰.

¹⁸ Il testo unico può essere definito come un documento contenente norme giuridiche, adottato al fine di ricondurre ad unità le molteplici disposizioni legislative in oggetto, accomunate dal disciplinare la medesima materia. Il testo unico «corrisponde quindi ad una nuova e distinta fonte del diritto, ancorché formata essenzialmente nel segno della *continuità* della disciplina. Si potrebbe parlare di *fonte di riproduzione del diritto*: una fonte priva di innovazioni sostanziali, volta bensì a contenere e riordinare (...) le disposizioni che *in un dato ordinamento* e ad un *determinato livello di normazione* disciplinano una certa materia». Così M. Malo, *Manutenzione delle fonti mediante testi unici*, Torino, 2004, 11, corsivi dell'autore.

¹⁹ Occorre peraltro rilevare come, quantomeno fino alla legge n. 229 del 2003, il legislatore, oltre alla decretazione legislativa, si era servito anche della delegificazione. Ad esempio la prima legge c.d. Bassanini, all'art. 20, prevedeva sia i testi unici legislativi e regolamentari che i regolamenti di delegificazione.

²⁰ Sulle deleghe di riassetto, di compilazione di testi unici o di codici di settore cfr. M. MALO, *I Testi Unici nel quadro delle iniziative per la semplificazione e la qualità della normazione*, in P. CARETTI - A. RUGGERI (a cura di), *Le deleghe legislative, riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale, Atti del Convegno, Pisa 11 giugno 2002*, Milano, 2003 e ID., *Manutenzione delle fonti mediante testi unici*, cit.; P. CARETTI - U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2014; N. LUPO, *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla legge n. 50 del 1999*, Milano, 2000 e ID., *Testo unico*, in *Diz. dir. pubbl.*, S. CASSESE (a cura di), IV, Milano, 2006; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti sull'edilizia*, in *Riv. giur. ed.*, 2002, 3 ss.; E. CHELI, *Testo unico*, in *Noviss. dig. it.*, Torino, XIX, 306; A.A. CERVATI, *La delega legislativa*, Milano, 1972; L. CARLASSARRE, *Sulla natura giuridica dei testi unici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, 63 ss.; C. ROSSANO, *I testi unici nell'esercizio della funzione amministrativa e di quella legislativa*, in *Rassegna di diritto pubblico*, II, 1963, 194 ss.; V. ANGIOLINI, *Testo unico*, in *Enc. dir.*, XLIV, Milano, 1992, 528 ss.; F. BERTOLINI, *Atto normativo, fonte delle volizioni dispositive e fonte del testo della loro conoscenza*, in *Scritti in onore di Franco Modugno*, I, Napoli, 2011, 268 ss.; A. ALBERTI, *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti della prassi*, Torino, 2015, 141 ss.; G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, cit., spec. 285 ss., secondo la quale la Corte ha oramai intrapreso una strada di maggiore severità in merito a tali deleghe, ritenendo che «l'esercizio di poteri innovativi non necessari in rapporto alle finalità del riassetto, da parte del legislatore delegato, deve essere rigorosamente circoscritto». Sempre ad avviso dell'Autrice dall'esame della giurisprudenza in materia emergono diversi orientamenti della Corte costituzionale. Nelle deleghe di riordino e riassetto «il legislatore delegato ha sempre la possibilità di introdurre soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente, purché ciò

In tale prospettiva, nell'ambito dei rapporti che devono contraddistinguere la legge di delegazione approvata dal Parlamento e il decreto legislativo adottato dal Governo, la Corte costituzionale ha, in varie occasioni, avuto modo di sottolineare come il sindacato di legittimità costituzionale sulla delega legislativa si espliciti attraverso «un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli»²¹: il primo, che riguarda le disposizioni che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla legge di delegazione, tenuto conto del contesto normativo in cui si collocano nonché delle ragioni e delle finalità; il secondo, che riguarda le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega.

Occorre pertanto considerare la *ratio* complessiva della legge delega, per individuare i confini entro cui deve muoversi il legislatore delegato e, inoltre, «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 ambito dei “confini” stabiliti»²².

Nel caso poi in cui il Parlamento abbia delegato il Governo al riassetto di determinati settori normativi, l'esercizio, da parte del legislatore delegato, «*di poteri innovativi della normazione vigente, non strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita*», deve ritenersi circoscritto entro limiti rigorosi. In linea di principio, «*l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente*» può ritenersi ammissibile «*soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato*»²³.

avvenga entro i limiti dei principi e criteri direttivi stabiliti dalla legge delega. Tuttavia, il Governo, nell'introdurre soluzioni innovative, deve comunque attenersi ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante. In altri termini, il potere innovativo del legislatore delegato deve essere interpretato in maniera restrittiva, in quanto strettamente orientato e funzionale alle finalità indicate dalla legge delega».

²¹ Cfr., fra le tante, Corte costituzionale, sentenze nn. 250 del 2016, 194 del 2015, 229 del 2014.

²² Così Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2014.

²³ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 80 del 2012, con richiamo anche alla sentenza n. 293 del 2010; corsivi nostri. In tale decisione oggetto del giudizio di costituzionalità era il decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo), adottato dal Governo in base alla delega contenuta nell'art. 14, comma 18, legge n. 246 del 2005, delega c.d. taglia-leggi. La Corte, in assenza di principi e criteri direttivi in materia di “turismo”, esclude che il decreto delegato in questione potesse innovare il sistema legislativo previgente, senza tuttavia dichiararlo incostituzionale nella sua interezza. Le uniche disposizioni dichiarate incostituzionali sono state quelle contraddistinte, ad avviso della Corte, da un profilo innovativo. Su tale sentenza cfr.,

Un ulteriore criterio di interpretazione delle deleghe di riordino è costituito, all'opposto, dalla c.d. interpretazione in senso "minimale" della delega, in base alla quale, quando mancano nella sostanza i principi e criteri direttivi, la Corte opta per la non incostituzionalità della legge delega, previa interpretazione della stessa come delega diretta a raccogliere, senza innovazioni sostanziali, la legislazione esistente. In altri termini, per effetto della presenza o meno dei principi e criteri direttivi, anche il potere del Governo ne risulta mutato, da innovativo-normativo a interpretativo-compilativo, e, di conseguenza, le relative ed eventuali disposizioni dal contenuto innovativo risultano esorbitanti rispetto ai nuovi confini del potere delegato.

Nella sentenza n. 427 del 2000, ad esempio, la Corte costituzionale ha affermato: «la "revisione e il riordino", cioè l'innovazione rispetto al codice precedente, ai quali il Governo è stato delegato dall'art. 1, comma 1, della legge n. 190 del 1991, richiederebbero la predisposizione, da parte dello stesso legislatore delegante, di principi e criteri direttivi, idonei a circoscrivere le nuove scelte discrezionali dell'esecutivo. Poiché però la lettera t) dell'art. 2 di tale legge consente al Governo il "riesame" della disciplina concernente la revoca della patente di guida, *senza la predisposizione di principi e criteri che giustifichino un intervento normativo di riforma, la delega deve essere intesa in senso minimale, tale da non consentire, di per sé, l'adozione di norme delegate sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente*»²⁴.

oltre a M. MALO, *Primi dubbi sul codice del turismo*, in *Rivista italiana del diritto del turismo*, 2/2011, 9 ss., anche C. GIUNTA, *L'art. 76 Cost. nei giudizi in via d'azione: il Codice del turismo in cerca di delega (nota Corte cost. sent. n. 80/2012)*, in *federalismi.it*, 16/2012, 8 ss.; P. SABBIONI, *I ristretti spazi di autonomia della lesione indiretta delle competenze regionali per violazione dell'art. 76 Cost. rispetto alla censura per lesione diretta*, in *Le Regioni*, 5-6/2012, 1005 ss.; A. ALBERTI, *La delegazione legislativa*, cit., 146.

²⁴ Corsivi nostri. Cfr. anche la sentenza della Corte costituzionale n. 354 del 1998. Occorre peraltro rilevare come tale interpretazione si inserisca nell'ambito dell'orientamento della Corte tendente a non dichiarare l'incostituzionalità delle leggi delega per violazione dell'art. 76 Cost.; alle storiche eccezioni, rappresentate dalle sentenze nn. 47 del 1959 e 280 del 2004, si è aggiunta di recente la sentenza n. 251 del 2016. Su tale orientamento cfr. I. DEL VECCHIO, *Tendenze in materia di delegazione legislativa nella giurisprudenza recente*, in *federalismi.it*, *Focus Fonti del diritto*, 19 ottobre 2015; G. DI COSIMO, *Deleghe e argomenti*, in *Le Regioni*, 1, 2005, 287-295; F. DRAGO, *Luci (poche) ed ombre (molte) della sentenza della Corte costituzionale sulla delega per la ricognizione dei principi fondamentali*, in *federalismi.it*, 22/2004; M. BARBERO, *La Corte costituzionale interviene sulla legge "La Loggia"*, in *forumcostituzionale.it*; N. MACCABIANI, *I decreti legislativi "meramente ricognitivi" dei principi fondamentali come atti "senza forza di legge"?* *Breve nota a commento della sentenza n. 280/2004 della Corte costituzionale*, in *forumcostituzionale.it*. Sulla sentenza n. 251 del 2016 v. A.M. POGGI - G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto*, in *federalismi.it*, 25/2016; E. BALBONI, *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni... e l'intendenza seguirà*, in *forumcostituzionale.it*; S. AGOSTA, *Nel segno della continuità (più che della vera e propria svolta) l'apertura alla leale collaborazione tra Stato e Regioni della sent. n. 251/2016 sulla delega in materia di riorganizzazione della P.A.*, in *forumcostituzionale.it*; R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 3/2017; C. CALVIERI, *La declaratoria di illegittimità delle deleghe della legge Madia per violazione del principio di leale collaborazione ed i*

4. Spunti in relazione alle deleghe finalizzate alla riorganizzazione di un ente. Le motivazioni della Corte costituzionale

Nell'analisi della sentenza emessa dalla Corte costituzionale, il primo quesito a cui occorre dare risposta è allora rappresentato dalla possibile qualificazione della delega in oggetto come delega finalizzata al riordino o al riassetto normativo.

L'art. 2 della legge 183 del 2010 stabilisce che “il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, 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 rispettivamente vigilati, ferme restando la loro autonomia di ricerca e le funzioni loro attribuite”.

Le altre due deleghe contenute nella citata legge prevedono invece che “il Governo è delegato ad adottare, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi di *riassetto normativo*, al fine di concedere ai lavoratori dipendenti impegnati in particolari lavori o attività e che maturano i requisiti per l'accesso al pensionamento a decorrere dal 1 gennaio 2008 la possibilità di conseguire, su domanda, il diritto al pensionamento anticipato con requisiti inferiori a quelli previsti per la generalità dei lavoratori dipendenti” e che “il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più

riflessi sul nuovo testo unico delle società a partecipazione pubblica. Ovvero, il complicato intreccio dei fili della Tela di Penelope ... allo specchio, in *Osservatorio costituzionale Aic*, 1/2017; R. LUGARÀ, *Sentenze additive di procedura... legislativa? Il problematico seguito della sent. n. 251 del 2016*, in *Rivista Aic*, 1/2017; P. MILAZZO, *Illegittimità della legge delega (per mancata previsione del corretto modulo di leale collaborazione) e destino dei decreti delegati già approvati. Appunti sulla sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2017; A. AMBROSI, «*Concorrenza di competenze*» e intervento delle Regioni nel procedimento di formazione del decreto legislativo, in *Le Regioni*, 3/2017; A. STERPA, *Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega ex art. 76 Cost.?*, in *federalismi.it*, 10/2017; G. MARCHETTI, *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale (alla luce della sent. n. 251 del 2016)*, in *Rivista Aic*, 2/2017; M. DE NES, *La sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016 e i possibili riflessi sul coordinamento della finanza pubblica*, in *Le Regioni*, 3/2017; G. CRISAFI, *Illegittimità conseguenziale delle leggi e discrezionalità. Commento alla sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale Aic*, 3/2017; G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, in *questionegiustizia.it*, 23 gennaio 2017; sia inoltre consentito rinviare a D. MARTIRE, *Brevi note alla sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale*, in *Diritto Pubblico*, 1/2017.

decreti legislativi finalizzati al *riordino della normativa vigente* in materia di congedi, aspettative e permessi, comunque denominati, fruibili dai lavoratori dipendenti di datori di lavoro pubblici o privati”.

Già ad una prima lettura emerge con tutta evidenza la differenza terminologica: mentre nel primo caso, che è quello che ci interessa, si fa riferimento alla riorganizzazione di enti, nelle altre due si utilizzano i termini riassetto e riordino normativo. Occorre rilevare come, mentre con il termine riorganizzazione ci si riferisce, ad avviso di chi scrive, al conferimento di un assetto, quantomeno in parte, nuovo, ma sicuramente più efficiente dal punto di vista organizzativo e funzionale, con i termini riassetto e riordino si intende fare riferimento rispettivamente al ripristino di un ordine venuto a mancare e di un ordine manomesso, in entrambi i casi finalizzati al conseguimento di una migliore funzionalità. Peraltro solo negli ultimi due casi l’oggetto è focalizzato sulla normativa vigente, che è considerata direttamente, il legislatore delegato dovendo operare sulla normativa da armonizzare. Nella prima ipotesi, al contrario, è l’ente l’oggetto dell’intervento del legislatore delegato e, solo indirettamente, la normativa previgente, che dovrà necessariamente essere modificata per raggiungere gli scopi espressi dalla delega. Sembrerebbe quindi che il legislatore utilizzi in modo promiscuo i termini suddetti.

Nel recente passato vi sono stati altri due casi in cui il legislatore ha utilizzato il termine riorganizzazione: si tratta della legge 7 agosto 2015, n. 124 (“Delega al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”) e della legge 14 settembre 2011, n. 148 (“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari”).

Cominciando da quest’ultimo caso, l’art. 1, comma 2, della legge delega prevedeva che il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza. Caso molto simile a quello oggi in esame. Il decreto legislativo adottato in attuazione di tale delega, il d.lgs. 7 settembre 2012, n. 155 (“Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero”), che disponeva la soppressione di alcuni tribunali ordinari, delle relative sezioni distaccate e delle procure della Repubblica, è stato oggetto di una sentenza della Corte costituzionale, la n. 237 del 2013.

Le censure, per quel che qui rileva, riguardavano, in estrema sintesi, le norme del suddetto decreto delegato per la violazione dei principi e criteri direttivi, il cui fine era quello di sopprimere, razionalizzare e, quindi, riorganizzare gli uffici giudiziari. La Corte afferma: «nel caso in esame si è in presenza di una *misura organizzativa*, in cui la soppressione dei singoli tribunali ordinari ha costituito la scelta rimessa al Governo, nel quadro di una più ampia valutazione del complessivo assetto territoriale degli uffici giudiziari di primo grado, *finalizzata a realizzare un risparmio di spesa e un incremento di efficienza*; valutazione che ha richiesto lo svolgimento di un'articolata attività istruttoria, come si desume dalla relazione che accompagna il decreto legislativo n. 155 del 2012 e dalle schede tecniche allegate – le quali, con specifico riferimento alle singole realtà territoriali, illustrano le modalità di applicazione dei criteri –, nonché dai diversi pareri e relazioni sottoposti all'attenzione del Governo e delle Camere, e richiamati nelle ordinanze di rimessione»²⁵.

In tutta la sentenza non vi è il minimo accenno alla natura giuridica della legge delega intesa come delega al riassetto o al riordino normativo.

Il caso della legge 7 agosto 2015, n. 124 è del tutto diverso. Un primo dato è rappresentato dal fatto che il riferimento alla riorganizzazione sia contenuto solo nel titolo “Delega al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”, senza alcun richiamo nelle deleghe contenute. In quasi tutti i decreti legislativi attuativi vi è invece tale riferimento, probabilmente come richiamo al titolo della relativa delega.

In tre deleghe si utilizza il termine riordino: l'art. 2, comma 1, ai sensi del quale il Governo è delegato ad adottare un decreto legislativo per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi; l'art. 10, comma 1, per cui il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per il riordino delle camere di commercio; l'art. 20, comma 1, per il quale il Governo è delegato ad adottare un decreto legislativo per il riordino della procedura dei giudizi innanzi alla Corte dei conti.

Analizzando tali deleghe sembrerebbe emergere un dato, che sembra confermare quanto sostenuto: da un lato il legislatore utilizza il termine riordino quando ha come oggetto della delega una disciplina da modificare; dall'altro il termine riorganizzazione, al contrario, viene adottato quando oggetto principale è rappresentato invece dalla struttura e dall'organizzazione dell'ente da riformare.

²⁵ Punto 10.4.2. del Considerato in diritto.

Difatti, nel caso delle camere di commercio il Governo è delegato ad adottare un decreto legislativo per la *riforma dell'organizzazione, delle funzioni e del finanziamento* delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura” e, solo successivamente, il “*conseguente riordino*” delle disposizioni che regolano la relativa materia.

Tornando all’esame del caso di specie, sembrerebbe, pertanto, che, a differenza di quanto sostenuto dal giudice *a quo*, non si sia in presenza di deleghe al riordino o al riassetto normativo in senso stretto. La Corte costituzionale al riguardo assume una posizione per certi versi ambigua. Dopo aver illustrato le coordinate ermeneutiche della questione di costituzionalità, afferma: «*si tratta di verificare se, alla luce di una interpretazione sistematica e teleologica dell’art. 2 della legge n. 183 del 2010, il Parlamento abbia conferito al Governo un mero compito di riordino normativo e se, di conseguenza, il delegato abbia oltrepassato i limiti imposti dalla delega (...)* Questa Corte ritiene di dare risposta negativa a tale quesito»²⁶. Sembra che la Consulta si riferisca al quesito concernente il superamento o meno dei limiti da parte del legislatore delegato, dando per scontato la natura di delega di riordino o riassetto normativo, soprattutto in virtù delle argomentazioni successive, tese a qualificare l’intervento del legislatore delegato come coerente rispetto ai principi e criteri direttivi.

La questione, ad avviso di chi scrive, assumeva tuttavia un’importanza decisiva, posto che, venuta meno la possibilità di qualificare la legge delega in oggetto come finalizzata al riassetto o al riordino della normativa previgente, la Corte avrebbe avuto gioco facile nel sostenere che l’ampiezza della delega era tale da non impedire la “soppressione” dell’ente esistente e la costituzione della nuova associazione Croce rossa italiana.

La Corte tuttavia non ha intrapreso tale strada ed ha preferito affermare che il legislatore delegato, attraverso la riorganizzazione della Croce rossa italiana, non abbia «valicato l’oggetto, gli obiettivi e le finalità posti dalla legge delega, in quanto, muovendosi all’interno della pluralità di opzioni consentitegli, ha inteso perseguire il fine della “semplificazione e snellimento (...) della struttura degli enti” indicato dal delegante». Per la Consulta la riforma «lungi dal realizzare una mera soppressione della CRI, come pure adombrato dal rimettente, interviene sulla sua struttura confermando le rilevanti attività, di interesse pubblico, che essa ha storicamente svolto nel contesto interno e internazionale» assicurando peraltro la prevalenza di finanziamenti pubblici e

²⁶ Punto 9 e 9.1 del Considerato in diritto.

riconoscendo la nuova associazione della Croce rossa italiana come “unica Società nazionale di Croce Rossa” facente parte della Federazione internazionale delle società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa²⁷.

In tale prospettiva, il mutamento della natura giuridica della Croce rossa italiana costituisce lo strumento individuato dal legislatore delegato per raggiungere e soddisfare la finalità indicata dal legislatore delegante e «*la scelta del Governo di tornare alla originaria struttura associativa della Croce Rossa non può, quindi, dirsi estranea agli obiettivi di riorganizzazione perseguiti dalla delega*»²⁸.

A sostegno della sua decisione la Corte richiama i pareri espressi dalle commissioni parlamentari permanenti; innanzitutto, in tali atti, le commissioni evidenziano la necessità di ristrutturare la Croce rossa italiana in conformità al principio volontaristico della associazione stessa; in tale prospettiva non può certo dirsi irrazionale e incoerente la scelta del legislatore delegato di riconnettere tutto il movimento della Croce rossa alla sua natura di movimento associazionistico, alla stregua di una formazione sociale in cui l'uomo svolge la sua personalità ai sensi dell'art. 2 della Costituzione, mediante la ristrutturazione della stessa in una associazione di diritto privato.

Il primo parere reso dalla 12^a Commissione Igiene e Sanità del Senato della Repubblica esprimeva, non a caso, parere contrario evidenziando che “lo schema di decreto legislativo non risponde, se non in minima parte, alle criticità emerse durante l'indagine conoscitiva e non appare coerente con le conclusioni cui questa stessa Commissione è giunta in materia di riorganizzazione della Croce rossa italiana” ed invitava, pertanto, il Governo “a presentare in tempi rapidi un nuovo progetto di riforma della Croce rossa italiana che recepisca le linee d'intervento indicate nel documento conclusivo della citata indagine”²⁹.

Sul nuovo schema di decreto legislativo, che prevedeva la modifica inerente la natura giuridica dell'ente, la Commissione esprimeva, al contrario, parere favorevole, seppur con osservazioni³⁰,

²⁷ Punto 9.2 del Considerato in diritto.

²⁸ Punto 9.2.1 del Considerato in diritto; corsivi nostri.

²⁹ Cfr. il parere reso dalla Commissione Igiene e Sanità sull'atto del Governo n. 424, reperibile sul sito del Senato della Repubblica. Sui pareri parlamentari espressi nell'ambito del procedimento per la formazione del decreto legislativo delegato cfr. E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit.; sia consentito rinviare inoltre a D. MARTIRE, *I pareri delle commissioni parlamentari in sede di formazione dei decreti legislativi nella recente prassi legislativa*, cit.

³⁰ Cfr. il parere reso dalla Commissione Igiene e Sanità sull'atto del Governo n. 491, reperibile sul sito del Senato della Repubblica. Anche le altre Commissioni (Difesa, Bilancio, Affari costituzionali, Affari sociali) hanno espresso parere favorevole.

evidenziando una continuità tra quanto previsto a livello di legge delega e quando statuito nel decreto legislativo delegato, come tale, non incostituzionale per violazione dell'art. 76 della Costituzione.

In relazione all'ulteriore profilo evidenziato dall'ordinanza di rimessione, concernente la presunta sub-delega che il legislatore delegato avrebbe attuato con riguardo alle modalità di finanziamento della Associazione della Croce Rossa italiana, la Corte, con una motivazione condivisibile, ritiene coerente la scelta del Governo (anche in relazione al diverso inquadramento del personale).

La dottrina più risalente, come è noto, non ammetteva tale possibilità, sulla base del principio *delegatus non potest delegare*, dell'imperatività della delega o del principio della tassatività delle competenze costituzionalmente previste³¹. Più recentemente si è distinto tra subdelegazione legislativa e regolamentare³².

Dalla giurisprudenza della Corte costituzionale sembra possibile concludere per l'illegittimità della subdelegazione legislativa e per l'ammissibilità di quella regolamentare. La sentenza in esame sembra confermare tale conclusione.

Nella sentenza richiamata dal giudice *a quo* e dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza in esame, la n. 104 del 2017, quest'ultima aveva precisato che «non integra di per sé una sub-delega dell'esercizio del potere legislativo, *illegittima ai sensi dell'art. 76 Cost.*, la circostanza che le norme del decreto delegato, senza attribuire la potestà di emanare disposizioni con forza di legge all'esecutivo (sentenza n. 139 del 1976), conferiscano agli organi di tale potere il compito 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; per ulteriori esemplificazioni, sentenze n. 66 del 1965 e n. 103 del 1957)»³³. In relazione alla subdelegazione regolamentare, invece, con specifico riguardo all'ordinamento universitario, che «*il rinvio a fonti e atti amministrativi non solo non è vietato, ma è in un certo senso persino fisiologico: nulla nella Costituzione – ivi comprese le riserve relative di legge di cui agli artt. 33,*

³¹ Per il richiamo ai primi due principi cfr. F. CAMMEO, *Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, in *Trattato Orlando*, III, Milano, 1901, 206; E. TOSATO, *Le leggi di delegazione*, Padova, 1931, 177 ss.; sul principio di tassatività delle competenze v. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Roma, 1979, 314 ss.; sulla subdelegazione in generale cfr. S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2017, 280 ss.

³² Cfr. ancora S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2017, 280 ss.; esclude la legittimità delle subdelegazioni legislative A. CERRI, *Delega legislativa*, in *Enc. giur.*, 1993, 10.

³³ Punto 4.3. del Considerato in diritto; corsivi nostri.

34 e 97 – vieta alla legge di affidare l'integrazione e lo sviluppo dei propri contenuti sostanziali ad un'attività normativa secondaria di organi statali, quando «si versi in aspetti della materia che richiedono determinazioni bensì unitarie, e quindi non rientranti nelle autonome responsabilità dei singoli atenei, ma anche tali da dover essere conformate a circostanze e possibilità materiali varie e variabili, e quindi non facilmente regolabili in concreto secondo generali e stabili previsioni legislative» (sentenza n. 383 del 1998)»³⁴.

Infine, un'ultima breve considerazione in merito alle censure ex artt. 3 e 97 Cost., che sono strettamente collegate alle precedenti. La Corte afferma: «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. Il decreto legislativo censurato trova 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"»³⁵.

La Corte effettua questo richiamo al principio di sussidiarietà orizzontale, inserito dalla riforma costituzionale del 2001 e che, come è noto, ha diviso la dottrina negli anni precedenti e successivi alla sua entrata in vigore, al punto che è sembrata divenire quasi una norma irrilevante, in quanto raramente utilizzata anche dalla Corte costituzionale³⁶.

Anche in tal senso, come anticipato all'inizio del lavoro, il decreto legislativo n. 178 restituisce alla Croce Rossa italiana la sua struttura originaria e, da tale punto di vista, appare certamente più coerente con quanto storicamente ha rappresentato nel contesto solidaristico e del volontariato. La Corte avrebbe potuto, peraltro, richiamare anche quanto statuito dall'art. 2 della Costituzione, legato certamente, almeno sotto tale profilo, al principio di sussidiarietà orizzontale.

³⁴ Punto 4.3. del Considerato in diritto; corsivi nostri.

³⁵ Punto 12.1 del considerato in diritto; corsivi nostri.

³⁶ G. FERRARA, in *La revisione costituzionale come sfigurazione: sussidiarietà, rappresentanza, legalità e forma di governo nel progetto della Commissione bicamerale*, in *Pol. Dir.*, 1998, 100 ss., ha parlato, in relazione al principio di sussidiarietà orizzontale, di sfigurazione della Costituzione; per G. FALCON, *Autonomia amministrativa e principio di sussidiarietà*, in *Dir. e soc.*, 1998, 279 ss., il principio in oggetto rappresentava un'occasione per modernizzare il paese. Cfr. inoltre L. GRIMALDI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno*, Bari, 2006, 145 ss.; per una applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale v. la sentenza della Corte costituzionale n. 301 del 2003.

Tale riqualificazione della Croce rossa italiana, considerando peraltro che tali movimenti devono aderire alla federazione transnazionale di «società non governative» (in conformità al preambolo dello statuto della Federazione internazionale delle società di Croce Rossa e Mezzaluna rossa), risulta inoltre più aderente al dato internazionale. Basti pensare al Regno Unito, alla Francia, alla Germania, alla Spagna, ove i movimenti della Croce rossa nazionali sono qualificate come associazioni di diritto privato di interesse pubblico, formate da volontari e da personale civile in regime di impiego privatistico.