

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Prima Bis)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1859 del 2015, proposto da: \_\_\_\_\_ ,  
rappresentato e difeso dagli avv. \_\_\_\_\_ , \_\_\_\_\_ , con  
domicilio eletto presso \_\_\_\_\_ ;

***contro***

Croce Rossa Italiana ( in seguito : CRI), Ministero della Difesa, Ministero della Salute, Ministero dell'Economia e delle Finanze, tutti rappresentati e difesi per legge dall' Avvocatura Generale dello Stato, nel domicilio di Roma, Via dei Portoghesi, 12;

***per l'annullamento, previa sospensiva***

del provvedimento comunicato al ricorrente con nota del Servizio Trattamento Economico e Giuridico del Personale - Ufficio Amministrazione Militare della Croce Rossa Italiana del 24.11.2014 (successivamente pervenuta) prot.nn. 81309, con oggetto "comunicazione annullamento dispositivo di compensazione dei debiti con gli arretrati contrattuali e avvio procedimento recupero somme erroneamente erogate "; del contestuale e conseguente provvedimento di cui alla nota suindicata con cui la Croce Rossa Italiana - Comitato Centrale ha messo in mora il ricorrente, disponendo l'immediato recupero in sole 13 rate dell'importo di

euro 5.927,38 che asseritamente sarebbe stato indebitamente versato al ricorrente; il tutto seguito della ricostruzione di carriera operata nei suoi confronti dopo l'emanazione dell'O.C. 394/12 e all'annullamento dei provvedimenti in materia di erogazione arretrati contrattuali; della nota prot.n. CRI/CC0076545114 del 7.11.2014 - non indirizzata al ricorrente e conosciuta dopo la ricezione della nota del 24.11.2014 - del Servizio Trattamento Economico e Giuridico del Personale avente ad oggetto: "Annullamento compensazione tra arretrati contrattuali e debiti del personale militare destinatario delle O.C. 483/2011 e 394/2012 "ove occorra della nota trasmessa al ricorrente in data 7.10.2013 e richiamate nelle missive del 24.11.2014 specificatamente impugnata, così come delle O.C. n.394/12 e 483/11; ove occorra della determinazione dirigenziale n.179/14 del 25.8.2014 con cui il Dirigente del Servizio Trattamento Economico CRI ha disposto la cancellazione dei residui passivi inerenti gli arretrati contrattuali del personale militare della Croce Rossa Italiana inseriti nel 2013; dell'Ordinanza Presidenziale n.247 del 10.9.2014 della Croce Rossa Italiana con cui si è statuito in merito alla variazione in diminuzione degli arretrati contrattuali previsti per il personale militare in Bilancio, vincolando nel bilancio di previsione 2014 il già stanziato importo di euro 14.353.896,16 ad avanzo di Amministrazione e della nota prot.n. CRI/CC/53493 del 31.7.2014; di ogni ulteriore atto agli stessi presupposto, connesso e consequenziale, ancorchè non conosciuto dal ricorrente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Croce Rossa Italiana e del Ministero della Difesa e del Ministero della Salute e del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 novembre 2015 il dott. Roberto Vitanza e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;  
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

Il ricorrente è un militare in servizio presso la CRI della sede di Brindisi.  
Preliminarmente si deve affermare la giurisdizione del giudice adito essendo il personale CRI equiparato al personale militare ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 165/2001( Cons.St., sez. VI, 25 luglio 2003,n.4283).  
Ancora in via preliminare deve essere affermata la giurisdizione del giudice adito in relazione alla impugnazione, anche di provvedimenti a carattere generale, adottati dall'Amministrazione resistente.  
In prossimità dell'udienza cautelare la parte ricorrente ha prodotto una memoria illustrativa.  
Con ordinanza cautelare n. 1246/2015 è stata accolta la richiesta misura cautelare.  
Analogo memoria è stata depositata con riferimento all'udienza pubblica del giorno 11 novembre 2015, ove il ricorso è stato trattenuto in decisione.  
Al ricorrente, come peraltro a tutto il personale in servizio presso la CRI, la resistente, attraverso plurime ordinanze commissariali, ha attribuito gli adeguamenti economici previsti per le Forze Armate relativamente agli anni che vanno dal 2005 al 2010.  
In particolare con l'ordinanza commissariale n. 205 del 2009 ( che modifica ed integra la ordinanza n. 202 del 2009), l'Ente ha manifestato la "...volontà... di adeguare il trattamento economico del personale militare della CRI non dirigente – comunque in attività di servizio- fino al grado di tenente colonnello a quello previsto – alla data della presente ordinanza – per il personale pari grado militare delle Forze Armate..." ed estendere il trattamento economico di cui al DPR 16

aprile 2009, n. 52 relativo al quadriennio 2006-2009 ed al biennio 2006-2007; di corrispondere i miglioramenti economici con decorrenza 1° gennaio 2009.

Con ordinanza commissariale n. 258 del 26 maggio 2010 l'Ente ha confermato gli adeguamenti economici per il personale già previsti con le indicate ordinanze ed ha esteso tali benefici economici previsti per il personale delle Forze Armate agli ufficiali della CRI.

In particolare, per il predetto personale, tali benefici sono stati introdotti dal D.P.C.M. 13 aprile 2005 per l'adeguamento del trattamento economico; dal D.P.C.M. 16 dicembre 2005 per l'indennità di posizione; dal D.P.C.M. 2 ottobre 2006 per l'adeguamento del trattamento economico; dal D.P.C.M. 27 aprile 2007 per l'adeguamento del trattamento economico; dal D.P.C.M. 7 maggio 2008 per l'adeguamento del trattamento economico; dal D.P.C.M. 29 aprile 2009 per l'adeguamento del trattamento economico; dal DPR 11 settembre 2007, n.171 (provvedimento di concertazione per il personale non dirigente delle Forze Armate – quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007); ed il DPR 16 aprile 2009, n. 52 integrativo del precedente DPR.

La corresponsione degli adeguamenti economici, per il personale militare in servizio presso la CRI, doveva decorrere dal giorno 1° gennaio 2010, mentre gli arretrati dovevano essere corrisposti in presenza di effettive disponibilità di bilancio, comunque tali somme dovevano essere indicate nel bilancio di previsione per l'anno 2011.

Con ordinanza commissariale n. 648 del 22 dicembre 2010 l'Ente estendeva i benefici economici, nei termini corrispondente ai militare delle Forze Armate non contrattualizzati, sempre a decorrere dal giorno 1° gennaio 2010, ai militari della CRI anch'essi non contrattualizzati, mentre gli arretrati dovevano essere corrisposti, anche in questo caso, in presenza di effettive disponibilità di bilancio.

In buona sostanza con gli indicati provvedimenti la CRI, in primo luogo, ha deciso, in via autonoma e spontanea, di adeguare gli stipendi dei propri dipendenti militari a quelli degli appartenenti alle Forze Armate, prevedendo, per tali aumenti contrattuali, una decorrenza diversa da quella prevista dalle normative di riferimento per il personale delle Forze Armate ( 1° gennaio 2009; 1° gennaio 2010 e 1° dicembre 2010) ed ha statuito che, con riferimento agli arretrati relativi agli anni 2005, 2006, 2007 e 2008, ne fosse procrastinata l'erogazione, per mancanza di fondi, sino al momento del reperimento delle risorse finanziarie.

In data 7 marzo 2014 l'Ente rappresentava che, avendo la disponibilità dei fondi per provvedere alla successiva corresponsione degli arretrati, aveva iscritto, nel bilancio preventivo del 2013 la somma di circa euro 14.000.000 per tali esigenze economiche, riferite e convenute per gli anni 2005, 2006, 2007 e 2008 e mai corrisposte.

Con nota della CRI del 17 marzo 2014, trasmessa al Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria dello Stato, l'Ente ha rappresentato le perplessità circa la corresponsione dei riferiti arretrati, relativamente agli anni 2005/2008, a favore dei militari in servizio presso il citato Ente.

Secondo la CRI, l'art. 9, comma 1, del D.L. 31 maggio 2010, n.78, convertito con Legge 30 luglio 2010, n. 122, che statuisce che il trattamento economico dei pubblici dipendenti, per gli anni 2011/2014, non può superare quello in godimento nell'anno 2010, impedirebbe tale corresponsione.

Con parere datato 27 maggio 2014, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria dello Stato, in riscontro all'indicata richiesta, ha rilevato che l'erogazione dei predetti emolumenti, pur costituendo sicuramente gli arretrati degli aumenti già corrisposti, così da non rientrare nel c.d. "blocco stipendiale" - anche alla luce delle istruzioni impartite dalla circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 12 del 15 aprile 2011 -, sarebbe inopportuna a

cagione della asserita non obbligatorietà degli stessi, nonché del significativo impatto finanziario che l'operazione economica avrebbe comportato per il bilancio dell'Ente.

Successivamente a tale comunicazione il Presidente la CRI, in data 31 luglio 2014, provvedeva, conformemente alla indicazione del Comitato di Direzione del citato Ente del 24 luglio 2014, allo storno dei residui passivi, indicati nel bilancio di previsione per l'anno 2013 per circa 14.000.000 di euro ed imputati al pagamento degli arretrati al personale militare della CRI, per una asserita e grave situazione di cassa dell'Ente.

Con determina dirigenziale del 25 agosto 2014 si disponeva in tal senso per i residui passivi relativi agli arretrati contrattuali del personale.

Con l'ordinanza presidenziale in questa sede contestata, l'amministrazione apportava, definitivamente, la variazioni in diminuzione relativamente agli arretrati contrattuali dell'indicato personale, vincolando la somma precedentemente impegnata per esigenze del bilancio di previsione 2014.

Il dato fattuale della presente vicenda deve, comunque, essere integrato e precisato. Per quanto in questa sede interessa, nei confronti del personale militare in servizio presso la CRI furono disposte, con ordinanza commissariale nr. 470 del 2003, una serie di promozioni con decorrenza retroattiva dal 1994, cui conseguiva il pagamento delle competenze e degli arretrati (ordinanza nr. 1383 del 2003).

Nel corso del 2008 è stata eseguita una ispezione del competente Servizio Ispettivo di Finanza Pubblica che ha evidenziato palesi irregolarità nella gestione del Corpo proprio con riferimento all'avanzamento dei militari adottati con ordinanza commissariale n. 470/2003.

Le risultanze ispettive sono state fatte proprie anche dal Ragioniere Generale dello Stato, pertanto il Commissario straordinario dell'Ente con ordinanza nr. 394 del 2012 ha disposto l'annullamento di tutte le conseguenti promozioni del personale

di assistenza in precedenza effettuate, in quanto “le vacanze nei gradi di Maresciallo si sono verificate con i quadri di avanzamento 2000-2001 e non 1994-1995”; pertanto le predette promozioni di grado risultavano disposte in assenza di posti in organico ed in contrasto, quindi, con quanto disposto dall’art. 89 del r.d. 10 febbraio 1936, nr. 484, che, in vigore al tempo dei fatti, recitava: “non possono aver luogo promozioni nel personale di assistenza del ruolo normale se non vi siano posti vacanti nei ruoli organici dei singoli gradi”.

Contestualmente si è proceduto a rinquadrare giuridicamente il personale militare in questione, operando anche un conseguente adeguamento economico con ricalcolo delle somme da ripetere per effetto delle illegittime promozioni allora attribuite.

Ora, la situazione dei singoli militari, li vedeva, da un lato debitori verso l’Ente in relazione alle somme da ripetere in relazione alla illegittima promozione poi annullata, dall’altro creditori per gli arretrati connessi agli aumenti stipendiali previsti, ma non corrisposti.

Alla luce dell’intervenuta variazione di bilancio, la p.a., con nota del 7 novembre 2014, partecipava ai ricorrenti che la convenuta compensazione tra crediti e debiti era da ritenersi annullata, pertanto ai predetti veniva richiesta la restituzione delle somme già versate.

Avverso i provvedimenti in epigrafe indicati è insorto il ricorrente con il presente gravame, affidato a sei motivi.

Il ricorso è fondato con riferimento al sesto ed assorbente motivo di ricorso.

Osserva il Collegio.

Preliminarmente.

Le somme reclamate dai ricorrenti a titolo di arretrato sono, all’evidenza, dovute dalla resistente proprio in relazione alle autonome determinazioni di adeguamento stipendiale assunte dallo stesso Ente con le ordinanze commissariali sopra dette, a

nulla rilevando la condizione meramente potestativa apposta dalla stessa p.a. in relazione al momento temporale della soddisfazione del debito.

Che tale evenienza debitoria non sia oggetto di contestazione lo dimostra il fatto che lo stesso Ente, nel mese di giugno 2013, ha adottato individuali provvedimenti di compensazione tra il credito reclamato dai militari ed il debito conseguente alle illegittime promozioni.

Né risulta opposto il decreto ingiuntivo ( citato dal ricorrente : n. 16434/14) emesso da questo Tribunale su istanza di un dipendente per il medesimo credito.

Infine, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria dello Stato, nella nota sopra citata, ha riconosciuto alle somme reclamate la natura di arretrati.

Ora, in disparte la questione giuridica relativa alla intervenuta compensazione tra le parti, la p.a. ha ritenuto che la estinzione, per compensazione, dei rispettivi crediti/debiti, è venuta meno proprio dalla adottata variazione delle poste indicate nel bilancio di previsione del 2013 - funzionalmente dirette al pagamento degli arretrati relativi agli aumenti contrattuali -, con una nuova allocazione delle indicate risorse per l'anno 2014.

Ora, la modifica del dato contabile non può ripercuotersi, come erroneamente ritiene la parte resistente, sul debito pregresso, sorto per effetto di autonome decisioni dell'Ente di adeguare il dato stipendiale a quello dei corrispondenti gradi delle Forze Armate.

In altre parole, il fatto che la p.a. decida di alterare e modificare un dato economico del bilancio destinato a provvedere ad un debito in essere, non significa, né può significare la contestuale cancellazione dello stesso debito.

E' nota e non merita ulteriori approfondimenti, la situazione soggettiva dei militari in servizio presso la CRI (Cons. Stato, Sez. IV, 2.2.2011, n. 751; Corte Costituzionale, ordinanza 30/06/1999, n. 273).



E' opportuno, comunque, precisare che gli aumenti stipendiali dei predetti non trovano un automatico adeguamento con le corrispondenti retribuzioni degli appartenenti alle Forze Armate, ma necessitano di una autonoma determinazione dell'Ente (T.A.R. Lazio Roma, Sez. III, 2.1.2014, n. 31).

Nel caso di specie tale adeguamento, come detto, è stato disposto, con autonomi provvedimenti, dal commissario straordinario dell'Ente.

Il pagamento degli arretrati dovuti è stato, invece, procrastinato all'effettivo reperimento delle risorse finanziarie.

In disparte la legittimità di una simile condizione, invero, le somme dovute sono state, a detta della stessa CRI, reperite ed inserite nel bilancio preventivo del 2013.

Ciò detto, la questione oggetto del presente scrutinio deve, pertanto, riguardare, innanzitutto, la legittimità della determinazione dirigenziale n. 179 del 25 agosto 2014 che ha disposto la cancellazione dei residui passivi relativi agli arretrati contrattuali del personale militare della CRI previsti nel bilancio 2013, in uno con gli atti ad essa collegati e la conseguente allocazione della somma in questione (euro 14.353.896,16) nell'avanzo di amministrazione per le esigenze del bilancio di previsione 2014.

Deve segnalarsi che, con ordinanza presidenziale n. 122 del 23 aprile 2014, era stato approvato il rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2013 così come predisposto dal Comitato Centrale della CRI.

Dalla situazione contabile, così come esplicitata dal rendiconto generale del Comitato Centrale della CRI del 2013, emerge, in modo chiaro ed esaustivo, che risultano approvati gli impegni di spesa indicati nel bilancio preventivo del 2013 relativamente al pagamento delle somme a titolo di arretrato degli aumenti contrattuali ai militari in servizio presso l'Ente conformemente agli impegni in precedenza assunti, tanto che le indicate somme, pur previste nel loro preciso ammontare, non erano state ancora materialmente corrisposte, anche se,

comunque, le stesse avevano avuto una puntuale destinazione, sanzionata nell'approvazione del bilancio, in attesa di un conseguente provvedimento di liquidazione.

In tal modo, la mancata liquidazione delle riferite somme, ha costituito un residuo passivo del bilancio approvato, ossia ha costituito, nel caso di specie, l'espressione di spese già impegnate e non ancora ordinate ovvero ordinate ma non ancora pagate e, pertanto, rappresentano debiti, attuali, dell'Ente nei confronti di terzi, in questo caso di propri dipendenti.

Il comma 5 dell'art. 11 del regolamento di contabilità della CRI, di cui alla delibera n. 47 del 9 maggio 2008 del Consiglio Direttivo Nazionale dell'Associazione recita: "Sono vietati gli storni nella gestione dei residui e tra questa e quella di competenza o viceversa".

Ora le determinazioni assunte con i provvedimenti censurati costituiscono, appunto, uno storno di residui, in questo caso passivi, proprio perché destinano una somma già impegnata, ma non liquidata, verso altre poste di bilancio dell'anno 2014 e ciò in palese violazione della normativa interna della stessa CRI, pertanto, tali provvedimenti risultano illegittimi per eccesso di potere.

Per ragioni il ricorso deve essere accolto ed annullati i provvedimenti censurati, restando assorbite le ulteriori censure.

La peculiarità della vicenda convince il Collegio a compensare le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Bis) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti in epigrafe censurati.

Compensa le spese di lite.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 novembre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Silvio Ignazio Silvestri, Presidente

Floriana Rizzetto, Consigliere

Roberto Vitanza, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 19/02/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)