

**N. 04641/2015REG.PROV.COLL.**

**N. 02979/2011 REG.RIC.**

**N. 08834/2011 REG.RIC.**

**N. 02203/2012 REG.RIC.**



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2979 del 2011, proposto da:  
Agenzia delle Entrate, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura gen. dello Stato, domiciliata in  
Roma, Via dei Portoghesi, 12;

***contro***

Dirpubblica-Federazione dei Funzionari, delle Elevate Professionalità, dei Professionisti e dei Dirigenti  
delle Pa, rappresentato e difeso dall'avv. Carmine Medici, con domicilio eletto presso Carmine Medici  
in Roma, Via Leone IV, N. 38;

***e con l'intervento di***

ad

adiuvandum:

Sebastiano Nicolò, Imperato Giovanni, Mario Rosario Ambrosio, Vincenzo Caruso, Pasqualino Cesare,  
Vincenzo De Lucia, Paola Di Napoli, Francesco Di Sano, Mario Foglia, Eduardo Iervolino, Elisabetta  
Leo, Alberto Liguori, Carla Merone, Luciano Montroni, Severino Napolitano, Vincenzo Pagano,  
Ferdinando Puglia, Rosella Rossitti, Antonio Scalingi, Giovanni Sirignano, Vincenzo Valletta, Fabio

Visco, Marco Annecker, Emiliana Bandettini, Domenico Bifulco, Alessandro Bonelli, Antonio Campanella, Gabriella Cappelleri, Fabio Celozzi, Manuela Ceretti, Elisabetta Curti, Valerio D'Aiello, Anna Danninelli, Sandro Maria Galardo, Stefania Lucchese, Maria Gabriella Lusi, Egidio Palaia, Alessio Pezzali, Susi Ribon, Dario Sencar, Enrico Stefanucci, Paolo Trasarti, Sara Vaccaro, Andrea Amelotti, Adamo Calascibetta, Sergio De Palma, Giovanna Lanzino, Marina Piazza, Dorian Saracino, Marco Serpico, Mario Balsamo, Alessandro Canuti, Gabriella Colla, Cosimo Antonio Comito, Patrizia Moretti, Franco Russo, Onofrio Signorile, Stefania Totaro, Giovanni Battista Bonfitto, Alberto Chiarini, Andrea De Gasperis, Domenica Geminiani, Luciano Grassini, Giovanni Imparato, Alberto Issini, Mauro Lucinato, Mauro Malatesta, Massimo Poloni, Michele Camastra, Giuliano Donatiello, Francesco Errigo, Federica Ferri, Maria Rosa Garofalo, Simona Masetto, Andrea Monticone, Francesco Napolitano, Giorgio Navarra, Antonino Pristipino, Andrea Rossi, Giuliana Sanna, Alfredo Scaglione, Francesco Scarcella, Alberto Toscano, Micaela Trucco, Maria Addis, Ferdinando Mastrantonio, Massimiliano Mercurio, Antonio Sanna, Alfè Luigi, Riccobono Caterina, Sollena Bernardo, Tavolacci Giosafat, Badagliacca Giovanna, Valenti Filippa Anna, Valentino Umberto, Arcidiacono Virginia, Nicita Giuseppe, Wancolle Alessandro, Di Benedetto Elena, Di Noto Vincenzo, Firicano Maria Rosa, Melendez Luigi Roberto, Antico Gianfranco, Parisi Roberto, Tusa Francesco, Farina Mauro, Di Natali Salvatore, Giovenco Giovanni, Giunta Santo, Li Causi Nicolò, Livoti Cristina, rappresentati e difesi dall'avv. Aristide Police, con domicilio eletto presso Aristide Police in Roma, Via di Villa Sacchetti N. 11;

ad

opponendum:

Coord.Assoc. Com.Tutela Consum Codacons, rappresentato e difeso dagli avv. Carlo Rienzi, Gino Giuliano, con domicilio eletto presso Ufficio Legale Nazionale Codacons in Roma, viale Giuseppe Mazzini N.73;

sul ricorso numero di registro generale 8834 del 2011, proposto da:  
Agenzia delle Entrate, rappresentato e difeso per legge dall' Avvocatura gen. dello Stato, domiciliata in  
Roma, Via dei Portoghesi, 12;

***contro***

Dirpubblica - Federazione dei Funzionari, Elevate Professionalità, Professionisti e Dirigenti delle P.A. e  
Agenzie, rappresentato e difeso dall'avv. Carmine Medici, con domicilio eletto presso Carmine Medici  
in Roma, Via Leone IV, N. 38;

***e con l'intervento di***

ad adiuvandum:  
Giovanni Imparato, Franco Canelli, Tiziana Capaldo, Iride Cosimati, Stefano De Pascale, Elena Di  
Campi, Sabatino Di Marco, Guido D'Isidoro, Angelo Bruno Fantini, Assunta Matarese, Leonardo  
Rutigliano, Silvio Giovanni Susi, Claudio Varani, Domenica Bisaccia, Domenico Fermo Canosa, Vito  
Carriero, Paolo Fortunato, Fernanda Tei, Maria Teresa Trifoglio, Ivo Giuseppe Delago, Pasquale  
Borrello, Elena Borruso, Giuseppe Antonino Ciccio', Pietro Fiorillo, Luigi Meraviglia, Vincenzo Russo,  
Enrico Saccomanno, Rosa Natala Sicari, Luigi Alfe', Mario Rosario Ambrosio, Vincenzo Caruso,  
Pasqualino Cesare, Vincenzo De Lucia, Pasquale De Vicariis, Paola Di Napoli, Francesco Di Sano,  
Mario Foglia, Fabrizio Grillo, Eduardo Iervolino, Elisabetta Leo, Alberto Liguori, Carla Merone, Maria  
Rosaria Molfetta, Luciano Montroni, Severino Napolitano, Vincenzo Pagano, Antonetta Pecchia,  
Maurizio Petito, Umberto Pompeo, Ferdinando Puglia, Rosella Rossitti, Giuditta Maria Pia Rubinacci,  
Antonio Scalingi, Giovanni Sirignano, Armando Spatola, Vincenzo Valletta, Fabio Visco, Maurizio  
Afferni, Alberto Albertini, Christian Attardi, Maria Giuseppina Baglivo, Lucia Campanella, Grazia  
Cernigliaro, Antonio Cologno, Giovanni Comande', Elio Antonio Conti, Gabriele Cosentini, Dimer  
Dalrio, Maria D'Amato Santelia, Patrizia De Luca, Francesco De Nunzio, Luisa Di Marco, Umberto Di  
Primio, Francesco Giacomo Dieli, Elisabetta Facchino, Maria Fantacone, Giuseppe Gargiulo, Maurizio  
Giambrone, Christian Gramegna, Giuseppe Leone, Antonio Lofari, Maria Rosaria Lombardi, Paolo  
Macri', Lino Francesco Marzano, Maurizio Maria Osvaldo Mellia, Giuseppe Molteni, Pierluigi Noci,  
Ettore Nunziatini, Nicola Oliva, Cinzia Passarini, Maria Grazia Pastore, Anita Pezzetti, Maurizio

Quercio, Giovanna Regina, Carmelo Salvatore Rossi, Giuseppe Rosso, Graziella Salvi, Mario Santoro, Assunta Scafa, Fabrizio Scrivani, Antonia Spagnuolo, Daniela Stefano, Daniele Ugolini, Piera Valenti, Paolo Vanigli, Francesco Vasta, Pierpaolo Venza, Elio Vinci, Federica Rachele Badano, Pina Dalena, Daniela Pellizzari, Benito Torretta, Desiderio Baldari Zambini, Giuseppina Barattelli, Paolo Battaglia, Filippo Caporali, Rita Caprio, Sandro Carnevali, Francesca Catola, Fausto Cioffi, Anna Cremona, Carmelo D'Angelo, Giuseppe D'Anna, Rossella De Salvia, Germana Di Biase, Giancarlo Di Fonzo, Lucio Di Stefano, Antonella Ferraiuolo, Stefano Fontenova, Giovanna Fusella, Anna Gatto, Mario Genua, Saverio Iamele, Marco Lio, Alessandra Mariani, Rosario Menale, Santino Minisci, Giorgio Minnucci, Paola Pace, Luca Paramucchi, Mario Pizzuti, Paolo Primo, Eugenia Sacco, Luca Sbardella, Angelo Sodano, Domenico Stancarone, Daniela Zoppi, Barbara Zucchetto, Marco Annecker, Emiliana Bandettini, Domenico Bifulco, Alessandro Bonelli, Claudio Borgnino, Antonio Campanella, Gabriella Cappelleri, Fabio Celozzi, Manuela Ceretti, Rossella Conforti, Salvatore Costa, Elisabetta Curti, Valerio D'Aiello, Anna Donninelli, Gualtiero Esposito, Rita Femia, Sandro Maria Galardo, Francesco Vittorio Gravina, Stefania Lucchese, Maria Gabriella Lusi, Sergio Mazzei, Egidio Palaia, Alessio Pezzali, Susi Ribon, Dario Sencar, Enrico Stefanucci, Gianluca Tognetti, Paolo Trasarti, Sara Vaccaro, Andrea Amelotti, Soccorsa Avventuroso, Mario Beltrami, Laura Briasco, Adamo Calascibetta, Sergio De Palma, Giuseppe Federico, Adriana Guerra, Antonella Guerri, Giovanna Lanzino, Gloria Paola Leonetti, Enrico Macario, Francesco Malagoli, Fabio Pettorossi, Marina Piazza, Alberto Roma, Dorian Saracino, Marco Serpico, Aurora Spadaro, Giuseppe Tomei, Silvana Trematerra, Concetta Claudia Addamo, Corrado Arpe, Mario Balsamo, Mariagrazia Bettini, Paolo Bottiroli, Angela Calco', Angela Romana Cannizzaro, Alessandro Canuti, Gabriella Colla, Cosimo Antonio Comito, Andrea Giuseppe Cova, Annunziata Cusati, Guido Antonello De Carlo, Luca Michele De, Antonio De Vivo, Giampaolo Di Filippo, Antonio Di Pietro, Massimo Facilla, Filippo Ferraro, Francesco Florio, Gerlando Gallo, Emanuele Garofalo, Dario Gentile, Gabriella Laviano, Giovanni Maccarrone, Tommaso Magnani, Patrizia Moretti, Gino Panichi, Giuseppe Parisi, Achille Piacentini, Vincenzo Pirone, Fabio Pisaroni, Giuseppa Privitera, Fabrizio Pro, Franco Russo, Alessandro Maria Santoiemma, Onofrio Signorile, Stefania Totaro, Salvatore Venti, Anna Maria Venturi, Maria Rosaria Zitani, Amelia Zottoli, Giovanni

Battista Bonfitto, Alberto Chiarini, Felice D'Adamo, Antonietta Caterina Daniele, Andrea De Gasperis, Laura Di Gennaro, Angelo Donisi, Domenica Geminiani, Roberto Gramazio, Luciano Grassini, Anselmo Gulino, Giovanni Imparato, Alberto Issini, Diana Leone, Mauro Lucinato, Mauro Malatesta, Danilo Mengoni, Piero Micheli, Barbara Piscella, Massimo Poloni, Carmela Columbro, Antonio Prezioso, Monica Tizzano, Giuseppe Tucci, Giulietta Alfieri, Andrea Bedini, Massimo Bellin, Laura Bonifanti, Maurizio Enrico Buzio, Paolo Cadeddu, Bernardo Caffer, Michele Camastra, Nobilina Carpentieri, Rossella Cerruti, Giovanna Dal Negro, Francesca De Filippis, Eugenio De La Coste, Giuliano Donatiello, Francesco Errigo, Federica Ferri, Barbara Galizia, Maria Rosa Garofalo, Calogera Pia Giammusso, Adele Grasso, Giovanna Landolfi, Simona Masetto, Enrico Mastrogiacomo, Enrico Meneghel, Carmelo Minioto, Andrea Monticone, Francesco Napolitano, Giorgio Navarra, Vincenzo Paglialonga, Pierluigi Pisani, Adolfo Priolo, Antonino Pristipino, Angela Ranieri, Andrea Rossi, Gianluca Rossi, Salvatore Sajeva, Luca Sandullo, Giuliana Sanna, Anna Santarini, Alfredo Scaglione, Francesco Scarcella, Laura Speranza, Walter Stelladoro Cono, Maria Pia Surico, Alberto Toscano, Micaela Trucco, Maria Rosa Urso, Angela Maria Ayroldi, Antonio Calo', Vincenza Cassano, Vito Debellis, Michele Fabiano, Michelangelo Giacomantonio, Angelo Mancazzo, Filippo Miscioscia, Maria Montanaro, Anna Vincenzina Negri, Danilo Perrone, Gennaro Scopece, Filomena Veneziani, Maria Addis, Maurizio Cabras, Roberto Cabras, Valeria Dessi', Antonello Frongia, Stefano Guiducci, Ferdinando Mastrantonio, Massimiliano Mercurio, Antonio Sanna, Mauro Stefani, Francesco Ummarino, Alfonso Oreste Accardo, Salvatore Affuso, Francesco Anatrini, Felice Avino, Cristina Barbagli, Eraldo Cerisano, Marcello Consoli, Fulvio De Falco, Daniele Del Cesta, Elisabetta Della Marta, Carlo Diodati, Annunziata Esposito, Giuseppe Franco, Elena Galeotti, Nazzareno Giovanrosa, Fabrizio Grande, Giuseppina Grollino, Vincenzo Iannaccone, Alfonso Iannuzzo, Leonardo Innocenti, Berardino Librandi, Carla Manciola, Gloria Mencacci, Cristiano Minu', Silvia Serena Monaco, Alberto Nerozzi, Fiorenza Nigro, Ferdinando Pace, Vincenzo Pantisano, Giancarlo Pellegrini, Davide Pelosio, Tiziano Piermattei, Loretta Porfiri, Deanna Rappuoli, Antonio Rauso, Gabriele Saraceno, Adele Schiattarella, Carla Troiano, Matilde Useli, Maria Bambina Vigilante, Luca Bianco, Anna Maria Cerbone, Chiara Degasperi, Elisabetta Endrici, Maria Forlano, Paola Giusti, Nicola Maino, Francesca

Mattedi, Fernando Musolino, Vincenzo Possemato, Fabrizio Povinelli, Marisa Battiston, Francesca Squillaci, Massimo Verduci, Elena Zaffagnini, Massimo Andemo, Roberto Barbosa, Maria Rosaria Bellanca, Cristina Berto, Giuseppe Bianchi, Antonio Borrelli, Mauro Brunello, Giovanna Bulfone, Alessandra Burlati, Maria Grazia Carraro, Gianni Cavallero, Marco Cera, Giancarlo Dal Mas, Mariga Enea Dalla, Antonio D'Angelo, Pancrazia De Toni, Stefano Dell'Abate, Enrico Di Pol, Giancarlo Enzo, Rossana Filosa, Carmelo Carlo Fiorito, Paolo Fogliani, Francesco Francolino, Giovanni Gentile, Giuseppe Pio Giunta, Christian Longo, Delia Mannarino, Rita Mazziotti, Riccardo Mazzuia, Dachille Vito Nono, Luca Pizzocaro, Giovanni Scimemi, Pierpaolo Tagliapietra, Valentina Tasca, Giustina Tollot, Attilio Veneri, Annalisa Zanon, Giacomo Zarri, Ada Caldara, Caterina Riccobono, Bernardo Sollena, Giosafat Tavolacci, Giovanna Badagliacca, Filippa Anna Valenti, Umberto Valentino, Virginia Arcidiacono, Giuseppe Nicita, Alessandro Wancolle, Elena Di Benedetto, Vincenzo Di Noto, Maria Rosa Firicano, Luigi Roberto Melendez, Gianfranco Antico, Roberto Parisi, Francesco Tusa, Mauro Farina, Salvatore Di Natali, Giovanni Giovenco, Santo Giunta, Nicolò Li Causi, Cristina Livoti, rappresentati e difesi dall'avv. Aristide Police, con domicilio eletto presso Aristide Police in Roma, Via di Villa Sacchetti N. 11; ad adiuvandum: Sebastiano Nicolo', rappresentato e difeso dagli avv. Aristide Police, Angelo Cuva, con domicilio eletto presso Aristide Police in Roma, Via di Villa Sacchetti N. 11; ad adiuvandum: Franca Pani, Anna Maria Pirarba, Maria Luigia Podda, Maria Rosaria Randaccio, Milvia Sanna, Nicolosa Sirca, Gavina Solinas, Serenella Sollai, Guido Guida, Pasquale Di Cecco, Moreno Carloni, Saverio Silvagni, Sergio Caiazza, Orlando Vecchione, Carmine De Lucia, Maria Giuseppa Imperato, Michele Maiorano, Luisa Paola Giancristoforo, Raffaello Russo, Eleuterio Lancia, Antonio Laviola, Aniello Napolitano, Chiara Porrovecchio, Francesco Vernagallo, Maria Teresa Pirelli, Ernesto Di Carlo, Nicola Currado, Mauro Perno, Elvira Corino, Angelo Bellusci, Guido Aloisio, Rosalba Barra, Adriana Maria Pietropaolo, Mario Di Bello, Ernesto Braca, Raimondo Scauzillo, rappresentati e difesi dall'avv. Carmine Medici, con domicilio eletto presso Carmine Medici in Roma, Via Leone IV, N. 38; ad adiuvandum:

Massimo Apperti, Luciana Gagliardi, Mariella De Fusco, Fabio Mammo Zagarella, Francesca Ferraro, Stefano Lo Monaco, Giovanni Inglese, Costanza Barbaro, Valeria Garofalo, Salvatore Di Giglia, Carolina Tagliarini, Daniele Alibrandi, Anna Maria Ferrauto, Patrizia Speciale, Antonella Mazzola, Marcello Ampola, Maurizio Palana, Silvana Fundarò, Alfonso Chiancone, Vito Malanga, Antonella Corronca, Antonio Cantiani, Maddalena Paola Arnò, Danila Giorgio, Filippo Ciaravella, Federico Macaddino, Marilisa Civran, Nicola Nitti, Anna Barone, Tiziana Ceglie, Angela Trombetta, Mariarosaria Limitone, Marta Piccinini, Maria Luana Calabrese, Silvana Sapuppo, Patrizia Stile, Teresa Vita Coppola, Ida Abate, Giovanni Spinosa, Sergio Giusto, Nicolò Xerrà, Maria Grazia Matilde Orlandi, Angela Stigliani, Silvano Molinari, Maria Gabriella Imbesi, Antonina Giordano, Chiara Adamo, Enrica Scipioni, Vincenzo Ciappina, Fausto Corsetti, Gaetano Mauro, Augusto Zucàro, Filippo Valenti, Stefano Morzilli, Valeria Mangia, Gianfranco Marra, Oronzo Panarese, Gianfranco Campinopoli, Paola Pagliara, Vincenzo Giovanni Tommasi, Anna Rita Carati, Patrizia Rosa De Giorgi, Antonella Finchiario, Maria Luisa Buscemi, Maria Germana Barnà, Concettina Castiglione, Francesca Grasso, Concetta Morreale, Rosa Fusco, Emanuele Coronato, Angelo Falcone, Giuseppe Murgia, Giuseppe Perricone, Vincenzo Gaeta, Francesco Calderone, Liborio Pirrone, Andrea Vaccaro, Giuseppe Perrella, Calogero Scianò, Germania Elisabetta Farinacci, Margherita Tartarino, Adele Guerrizio, Michelina Presutti, Renato Sottile, Antonella Terzano, Annamaria Zampino, Clorinda Monaco, Walter Petrone, Fiore Antonio Carpenito, Elisabetta Di Tullio, Luigi Luppola, Luca Cogliandro, Luigi Sposito, rappresentati e difesi dall'avv. Carmine Medici, con domicilio eletto presso Carmine Medici in Roma, Via Properzio, 37;

sul ricorso di registro generale 2203 del 2012, proposto da:  
Agenzia delle Entrate, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura gen. dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

***contro***

Dirpubblica (Federazione dei Funzionari, delle Elevate Professionalità, dei Professionisti e Dirigenti delle Pa, rappresentato e difeso dall'avv. Carmine Medici, con domicilio eletto presso Carmine Medici in Roma, Via Leone IV, N. 38;

***per la riforma***

quanto al ricorso n. 2979 del 2011:

della sentenza del T.AR Lazio - Roma: Sezione Ii n. 00260/2011, resa tra le parti, concernente conferimento incarichi dirigenziali a funzionari privi della qualifica dirigenziale

quanto al ricorso n. 8834 del 2011:

della sentenza del T.AR Lazio - Roma: Sezione Ii n. 06884/2011, resa tra le parti, concernente  
CONFERIMENTO DI INCARICHI DIRIGENZIALI IN FAVORE DEI FUNZIONARI NON IN  
POSSESSO DELLA QUALIFICA DIRIGENZIALE

quanto al ricorso n. 2203 del 2012:

della sentenza del T.AR Lazio - Roma: Sezione Ii n. 07636/2011, resa tra le parti, concernente selezione-concorso per reclutamento di 175 dirigenti di seconda fascia

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Dirpubblica-Federazione dei Funzionari, delle Elevate Professionalità, dei Professionisti e dei Dirigenti delle Pa;;

Visti gli ulteriori atti di intervento proposti;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 luglio 2015 il Cons. Oberdan Forlenza e uditi per le parti gli avvocati Avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli, Carmine Medici, Aristide Police e Maria Cristina Tabano;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. Con l'appello r.g. n. 2979/2011, l'Agenzia delle Entrate ha impugnato la sentenza 13 gennaio 2011 n. 260, con la quale il TAR per il Lazio, sez. II, non definitivamente pronunciando sul ricorso proposto dall'organizzazione sindacale Dirpubblica, ha rigettato le questioni preliminari di inammissibilità del ricorso e disposto istruttoria.

La controversia concerne, in sostanza, la delibera del Comitato di gestione dell'Agenzia delle Entrate, con la quale è stato modificato l'art. 24 del regolamento di amministrazione, consentendo il conferimento, fino al 31 dicembre 2010, di incarichi dirigenziali in favore di funzionari non in possesso della relativa qualifica.

La sentenza impugnata, sulla base di una pluralità di considerazioni, ha riconosciuto la legittimazione ad agire della Dirpubblica, quale soggetto titolare di interessi collettivi.

Avverso tale decisione sono stati proposti motivi di appello, essenzialmente volti a sostenere l'error in iudicando della sentenza appellata, stante il difetto di legittimazione attiva dell'organizzazione sindacale, in quanto fattasi portatrice di interessi non omogenei, laddove in tanto può essere riconosciuta la titolarità di posizioni di interesse collettivo, in quanto queste siano comuni a tutti i componenti dell'associazione.

Hanno spiegato intervento ex artt. 108 e 109, co. 2, Cpa, una pluralità di funzionari terzi controinteressati (Imparato ed altri; Nicolò ed altri), in quanto "titolari di incarichi dirigenziali ai sensi dell'art. 24 del Regolamento", anch'essi in particolare rilevando il difetto di legittimazione attiva della Dirpubblica.

Si è costituita in giudizio l'appellata Dirpubblica e all'udienza di trattazione, la causa è stata riservata in decisione.

2. Con l'appello n. 8834/2011 r.g., l'Agenzia delle Entrate ha impugnato la sentenza 1 agosto 2011 n. 6884, con la quale il TAR per il Lazio, sez. II, all'esito dell'istruttoria disposta con sentenza n. 260/2011, in accoglimento del ricorso proposto da Dirpubblica, ha annullato la delibera del Comitato

di gestione dell'Agenzia delle Entrate, con la quale è stato sostituito l'art. 24 del Regolamento di amministrazione della medesima Agenzia.

La sentenza – dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo – afferma, in particolare:

- la delibera del Comitato di gestione impugnata, come già analoghe delibere adottate fin dal 2006, “ha perpetuato fino al 31 dicembre 2010 la prassi del conferimento di incarichi dirigenziali, asseritamente in provvisoria reggenza, a copertura di posizioni dirigenziali vacanti”, incarichi conferiti a funzionari non dirigenti;

- “configurandosi il conferimento di un incarico dirigenziale in favore di un funzionario non dirigente alla stregua dell'assegnazione di mansioni superiori al di fuori delle ipotesi tassativamente previste dalla legge, il relativo atto di conferimento deve considerarsi radicalmente nullo ai sensi dell'art. 52, co. 5 del d. lgs. n. 165/2001”;

- “le fattispecie disciplinate dall'art. 24 del Regolamento di amministrazione dell'Agenzia delle Entrate non sono riconducibili nell'ambito degli incarichi di temporanea reggenza, implicando piuttosto il conferimento di veri e propri incarichi dirigenziali a soggetti privi della relativa qualifica, così collocandosi in rotta di collisione con i principi di cui agli artt. 19 e 52 del d. lgs. n. 165/2001”.

Avverso tale decisione, sono stati proposti i seguenti motivi di impugnazione:

a2) omessa pronuncia sulla eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado per carenza (originaria) di interesse ad agire, sollevata riguardo all'impugnazione della norma regolamentare distinta dai concreti atti di conferimento degli incarichi dirigenziali;

b2) improcedibilità del ricorso di I grado per sopravvenuta carenza di interesse ad agire, “stante la pubblicazione del bando della procedura concorsuale per la copertura di posti dirigenziali vacanti”;

c2) violazione art. 24 del regolamento di amministrazione dell'Agenzia delle Entrate; dell'art. 71, co. 3, d. lgs. n. 300/1988; degli artt. 19 e 52 d. lgs. n. 165/2001; ciò in quanto la sentenza non tiene conto della sfera di autonomia che l'art. 71, co. 3, d. lgs. n. 300/1999 ha inteso riconoscere all'Agenzia delle Entrate consentendole di emanare un regolamento di amministrazione tenuto conto dei principi di cui al d. lgs. n. 29/1993 (ora d. lgs. n. 165/2001), senza essere però tenuta “alla pedissequa applicazione delle norme ivi contenute”. E', dunque, consentito al regolamento (che rientra nella categoria dei

regolamenti di attuazione), di disporre in piena autonomia e nel rispetto dei soli “principi” del citato decreto, in particolare in tema di “regole per l’accesso alla dirigenza”. Peraltro, dopo la l. n. 145/2002, l’Agenzia delle Entrate non ha potuto bandire concorsi per dirigente, perché in attesa del regolamento previsto dall’art. 28, co. 3, e poi perché impedita dal cd. blocco delle assunzioni, nonché da altre circostanze (v. pagg. 33 – 35 app.). In definitiva, si è verificata una situazione di carenza di personale dirigenziale, “cui si è potuto far fronte solo attraverso incarichi consentiti ed adottati ai sensi dell’art. 24, co. 2 del regolamento di amministrazione” (il cui ambito di operatività è stato più volte prorogato, da ultimo con la delibera impugnata n. 55/2009 del Comitato di gestione).

Anche nel presente giudizio hanno spiegato intervento ex artt. 108 e 109, co. 2, Cpa, una pluralità di funzionari terzi, destinatari di contratti di conferimento di incarico dirigenziale (Imparato Giovanni ed altri), i quali hanno proposto i seguenti motivi di impugnazione:

d2) erroneità della sentenza nella parte in cui afferma la legittimazione attiva di Dirpubblica; violazione e falsa applicazione art. 100 c.p.c.; difetto di legittimazione attiva di Dirpubblica;

e2) violazione e falsa applicazione art. 21 l. n. 1034/1971; inammissibilità del ricorso instaurativo del giudizio di I grado per mancata notificazione ai controinteressati; poiché l’azione proposta per l’annullamento dell’art. 24 del regolamento “lungi dal poter essere considerata azione proposta contro un atto avente portata generale, riguardava un provvedimento che, per la sua portata prescrittiva, andava a incidere sulle posizioni giuridiche di soggetti personalmente individuabili” (cioè i soggetti parte di contratti individuali a termine volti a conferire incarichi dirigenziali);

f2) omissione di pronuncia sull’eccezione di inammissibilità del ricorso di I grado per carenza originaria di interesse ad agire, connessa con l’impugnazione regolamentare separatamente dai concreti atti di conferimento degli incarichi dirigenziali;

g2) improcedibilità del ricorso di I grado per sopravvenuta carenza di interesse ad agire, “attesa la intervenuta pubblicazione del bando relativo alla procedura concorsuale per la copertura di posti dirigenziali vacanti”;

h2) violazione art. 24 regolamento di amministrazione Agenzia delle Entrate; dell’art. 71, co. 3 d. lgs. n. 300/1999 e 52 d. lgs. n. 165/2001; poiché non è stato considerato l’ambito di autonomia attribuito

all'Agenzia delle Entrate, abilitata ad emanare un regolamento di amministrazione informato ai "principi" di cui al d. lgs. n. 29/1993, "ma non certo al pedissequo richiamo delle previsioni nello stesso contenute".

Hanno spiegato atto di intervento ex art. 108 e 109, co. 2, Cpa ulteriori funzionari, destinatari dei contratti di conferimento di incarico dirigenziale (Nicolò Sebastiano ed altri), proponendo motivi di gravame analoghi a quelli riportati per il precedente atto di intervento.

Hanno altresì spiegato intervento ad opponendum altri funzionari dell'Agenzia delle Entrate (Pani Franca ed altri), i quali hanno preliminarmente eccepito l'inammissibilità degli atti di intervento, poiché i medesimi avrebbero dovuto essere spiegati nel giudizio conclusosi con la sentenza n. 260/2011; hanno comunque concluso richiedendo il rigetto dell'appello dell'Agenzia delle Entrate e del ricorsi ex artt. 108 e 109, co. 2 Cpa.

Nelle more del giudizio - entrato in vigore (nel suo testo definitivo) l'art. 8, co. 24, d.l. 2 marzo 2012 n. 16, conv. in l. 26 aprile 2012 n. 44 - la Dirpubblica ha proposto "motivi aggiunti" nell'ambito del presente giudizio, al fine di eccepire l'illegittimità costituzionale di detta norma, per violazione degli artt. 3, 24, 97, 101, 111, 113 e 117 Cost., nonché dell'art. 6, par. 1 CEDU (v. pagg. 22 - 43).

Questo Collegio, con ordinanza 29 novembre 2011 n. 5199, ha accolto la domanda di misure cautelari proposta dall'Agenzia delle Entrate, disponendo la sospensione dell'esecutività della sentenza impugnata, ritenendo:

"che sussiste il danno grave ed irreparabile derivante dalla esecuzione della sentenza appellata (ferma ogni migliore valutazione del fumus in sede di esame nel merito della controversia), e ciò in relazione alla funzionalità degli uffici e, quindi, alla correttezza dell'attività amministrativa nel delicato settore dell'amministrazione finanziaria, in tal modo giudicando, nella doverosa comparazione degli interessi coinvolti, prevalente l'interesse pubblico su quello fondante l'azione dell'appellata organizzazione sindacale".

All'udienza di trattazione, dopo deposito di memorie, la causa è stata riservata in decisione.

3. Con ulteriore ricorso in appello, l'Agenzia delle Entrate ha impugnato la sentenza 30 settembre 2011 n. 7636, con la quale il TAR per il Lazio, sez. II, ha annullato il provvedimento 29 ottobre 2010, con il

quale il direttore dell'Agenzia delle Entrate ha bandito una selezione – concorso per il reclutamento di 175 dirigenti di seconda fascia, riservando il 50% dei posti al personale interno..

La sentenza – rigettata l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione attiva della Dirpubblica, sulla base delle argomentazioni di cui alla propria sentenza n. 260/2009 – ha ulteriormente richiamato, a sostegno della pronuncia di annullamento, quanto già espresso nella precedente sentenza n. 6884/2011.

Avverso tale decisione, vengono proposti i seguenti motivi di appello:

a3) difetto di legittimazione passiva della Federazione Dirpubblica (da intendersi come difetto di legittimazione passiva in grado di appello e, dunque, di legittimazione attiva in I grado di giudizio);

b3) carenza di iter logico – giuridico; violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato ex art. 112 c.p.c., poiché i motivi di ricorso accolti “non censuravano la violazione degli artt. 19 e 52 d. lgs. n. 165/2001, come asserito dal TAR nella motivazione della sentenza”;

c3) violazione art. 3, co. 1 e 2 Cpa; violazione del dovere di motivazione chiara e sintetica, poiché la motivazione della sentenza “non consente di ripercorrere l'iter logico – giuridico seguito dal Collegio per giungere alla decisione di accoglimento”. La sentenza, infatti, “si incentra nel richiamo pressochè integrale delle statuizioni della precedente pronuncia . . . senza lasciare intendere quali – e in che misura – siano state le previsioni del bando di concorso impugnato giudicate illegittime”.

L'Agenzia delle Entrate ha ribadito inoltre (pagg. 13 – 20) le difese articolate nel precedente grado di giudizio, avverso gli ulteriori motivi di ricorso proposti ed assorbiti dalla pronuncia.

La Dirpubblica, costituitasi nel giudizio di appello, ha riproposto “i motivi di impugnazione dedotti in sede di ricorso introduttivo del giudizio di I grado, non esaminati dal Tribunale perché dichiarati assorbiti” (v. pag. 21 ss. memoria di costituzione).

Anche nel presente giudizio - entrato in vigore nelle more (nel suo testo definitivo) l'art. 8, co. 24, d.l. 2 marzo 2012 n. 16, conv. in l. 26 aprile 2012 n. 44 - la Dirpubblica ha proposto “motivi aggiunti”, per eccepire l'illegittimità costituzionale di detta norma, per violazione degli artt. 3, 24, 97, 101, 111, 113 e 117 Cost., nonché dell'art. 6, par. 1 CEDU (v. pagg. 15 – 32).

All'udienza di trattazione, dopo deposito di memorie, la causa è stata riservata in decisione.

4. Con sentenza 18 novembre 2013 n. 5451, questo Consiglio di Stato ha innanzi tutto pronunciato in ordine ai profili di inammissibilità ed improcedibilità, sollevati per il tramite dei motivi di impugnazione:

a) rigettando l'appello ed i ricorsi in opposizione di terzo proposti avverso la sentenza n. 260/2011 del TAR per il Lazio;

b) rigettando i motivi di appello e i motivi dei ricorsi in opposizione di terzo, come specificamente indicati in motivazione, rivolti avverso le sentenze nn. 6884/2011 e 7636/2011 del TAR per il Lazio.

Esaurito, dunque, l'esame dei motivi di appello e di ricorso afferenti ai profili di inammissibilità e di improcedibilità, ai fini dell'esame degli ulteriori motivi, relativi al merito, e dunque alla prospettata illegittimità degli atti impugnati, il Collegio – con la citata sentenza n. 5451/2013 - ha rilevato che, nelle more del giudizio, è entrato in vigore l'art. 8, co. 24, d.l. 2 marzo 2012 n. 16, conv. in l. 26 aprile 2012 n. 44, recante “Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento”.

Tale disposizione prevede:

“Fermi i limiti assunzionali a legislazione vigente, in relazione all'esigenza urgente e inderogabile di assicurare la funzionalità operativa delle proprie strutture, volta a garantire una efficace attuazione delle misure di contrasto all'evasione di cui alle disposizioni del presente articolo, l'Agenzia delle dogane, l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia del territorio sono autorizzate ad espletare procedure concorsuali da completare entro il 31 dicembre 2013 per la copertura delle posizioni dirigenziali vacanti, secondo le modalità di cui all'articolo 1, comma 530, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e all'articolo 2, comma 2, secondo periodo, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248. Nelle more dell'espletamento di dette procedure l'Agenzia delle dogane, l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia del territorio, salvi gli incarichi già affidati, potranno attribuire incarichi dirigenziali a propri funzionari con la stipula di contratti di lavoro a tempo determinato, la cui durata è fissata in relazione al tempo necessario per la copertura del posto vacante tramite concorso. Gli incarichi sono attribuiti con apposita procedura selettiva applicando l'articolo 19, comma 1-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Ai funzionari cui è conferito l'incarico compete lo stesso trattamento economico dei dirigenti. A seguito dell'assunzione dei vincitori delle procedure concorsuali

di cui al presente comma, l'Agenzia delle dogane, l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia del territorio non potranno attribuire nuovi incarichi dirigenziali a propri funzionari con la stipula di contratti di lavoro a tempo determinato, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 19, comma 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Agli oneri derivanti dall'attuazione del presente comma si provvede con le risorse disponibili sul bilancio dell'Agenzia delle entrate, dell'Agenzia delle dogane e dell'Agenzia del territorio. Alla compensazione degli effetti in termini di fabbisogno e di indebitamento netto, pari a 10,3 milioni di euro a decorrere dall'anno 2013, per l'Agenzia delle dogane e per l'Agenzia del territorio si provvede mediante corrispondente utilizzo del Fondo di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.”

Alla luce di tale disposizione, il Collegio ha ritenuto che “occorre rimettere alla Corte Costituzionale, stante la sua rilevanza ai fini della decisione e la sua non manifesta infondatezza, la questione relativa alla legittimità costituzionale dell' articolo 8, co. 24, d.l. 2 marzo 2012 n. 16, conv. in l. 26 aprile 2012 n. 44, per le ragioni meglio esplicitate con separata ordinanza”.

5. Con ordinanza 26 novembre 2013 n. 5619, questa Sezione ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell' articolo 8, co. 24, d.l. 2 marzo 2012 n. 16, conv. in l. 26 aprile 2012 n. 44, disponendo la sospensione del giudizio (relativo ai tre ricorsi in appello riuniti) ed ha ordinato l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Quanto alla rilevanza, l'ordinanza afferma:

“la disposizione in esame, nell'autorizzare l'espletamento di procedure concorsuale da parte delle Agenzie fiscali, ed in particolare da parte dell'Agenzia delle Entrate, prevede che “nelle more dell'espletamento di dette procedure l'Agenzia delle dogane, l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia del territorio, salvi gli incarichi già affidati, potranno attribuire incarichi dirigenziali a propri funzionari con la stipula di contratti di lavoro a tempo determinato, la cui durata è fissata in relazione al tempo necessario per la copertura del posto vacante tramite concorso”.

Orbene, appare al Collegio che la norma citata per un verso, autorizza l'attribuzione di incarichi dirigenziali a funzionari delle stesse Agenzie nelle more dello svolgimento dei concorsi; per altro verso, fa salvi gli incarichi "già affidati", vale a dire gli incarichi dirigenziali già affidati a funzionari privi di qualifica dirigenziale.

La norma ora richiamata, legittimando ex post l'attribuzione di incarichi dirigenziali a funzionari privi della relativa qualifica, si pone quale factum principis sopravvenuto, tale da determinare la declaratoria di improcedibilità degli appelli per sopravvenuto difetto di interesse alla decisione.

Non a caso, a seguito dell'entrata in vigore della norma in esame, la Dirpubblica, parte appellata, ha proposto "motivi aggiunti" nell'ambito del presente giudizio, al fine di eccepire l'illegittimità costituzionale di detta norma, per violazione degli artt. 3, 24, 97, 101, 111, 113 e 117 Cost., nonché dell'art. 6, par. 1 CEDU

In definitiva, la norma . . . . . determina la "salvezza" del provvedimento impugnato (delibera del Comitato di gestione dell'Agenzia delle Entrate, con la quale è stato modificato l'art. 24 del regolamento di amministrazione, consentendo il conferimento, fino al 31 dicembre 2010, di incarichi dirigenziali in favore di funzionari non in possesso della relativa qualifica).

Da ciò, la evidente rilevanza della questione di legittimità costituzionale".

Quanto alla non manifesta infondatezza, l'ordinanza afferma di ritenerla per le seguenti ragioni:

"a) in primo luogo, per violazione degli articoli 3 e 97 Cost, poiché, nel consentire l'attribuzione di incarichi a funzionari privi della relativa qualifica, la norma aggira la regola costituzionale di accesso ai pubblici uffici mediante concorso.

La Corte Costituzionale (sentenza 6 luglio 2004 n. 205) ha ribadito che nel concorso pubblico va riconosciuta "la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione", precisando inoltre che "la regola del pubblico concorso può dirsi rispettata solo quando le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie ed irragionevoli forme di restrizione dell'ambito dei soggetti legittimati a parteciparvi". La Corte ha precisato che, se è vero che il principio del concorso pubblico non ostacola la previsione per legge di "condizioni di accesso intese a consentire il consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate

nell'amministrazione", tuttavia il principio stesso, salvo circostanze eccezionali, "non tollera la riserva integrale dei posti disponibili in favore del personale interno".

Ha aggiunto la Corte Costituzionale che se è vero che la regola del pubblico concorso, quale strada maestra per l'accesso al rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni, può essere derogata dal legislatore, purchè non venga lesa il principio di ragionevolezza, è altrettanto vero che tale eccezione non si giustifica, con conseguente violazione del predetto principio di ragionevolezza, "a proposito di norme che prevedano scivolamenti automatici verso posizioni superiori (senza concorso o comunque senza adeguate soluzioni o verifiche attitudinali) o concorsi interni per la copertura della totalità dei posti vacanti".

In via generale, la Corte Costituzionale (sent. 16 maggio 2002 n. 194) ha riaffermato il principio secondo il quale "il passaggio ad una fascia funzionale superiore comporta l'accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate ed è soggetto pertanto, quale figura di reclutamento, alla regola del pubblico concorso", affermando peraltro che anche un concorso con posti riservati in misura ragionevole risponde a tale principio.

A fronte di tali indicazioni, la norma in esame consente, a funzionari privi della relativa qualifica, di essere destinatari di conferimento di incarico dirigenziale, e dunque di accedere allo svolgimento di mansioni proprie di un'area e qualifica afferente ad un "ruolo" diverso nell'ambito dell'organizzazione pubblica, e ai quali i medesimi funzionari potrebbero accedere solo a seguito del positivo superamento di idoneo concorso (la cui esigenza viene, dunque, aggirata dalla norma in esame);

b) in secondo luogo, per violazione degli articoli 3 e 97 Cost., sotto diverso profilo, in quanto, aggirandosi, per il tramite della norma in esame, la regola del pubblico concorso, si determina un vulnus al principio del buon andamento amministrativo, proprio perché, come affermato dalla Corte Costituzionale (sent. n. 205/2004) il concorso, rappresentando "la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego" costituisce un "meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione", e dunque attuativo del principio di buon andamento;

c) in terzo luogo, per ulteriore violazione degli articoli 3 e 97, primo comma, Cost., in quanto la norma in esame viola i principi di legalità, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, poiché

essa, permettendo l'attribuzione di incarichi dirigenziali a funzionari privi della relativa qualifica, consente di conseguenza la preposizione ad organi amministrativi, titolari di potestà provvedimentale, di soggetti privi dei necessari requisiti, in tal modo determinandosi (anche) una conseguente diminuzione delle garanzie dei cittadini riposte in una amministrazione che, nell'esercizio di poteri conferiti dalla legge, deve presentarsi competente, imparziale, efficiente;

d) in quarto luogo, per violazione degli articoli 3 e 51 Cost., in quanto la norma consente l'accesso a pubblici uffici (intendendosi, per essi, quelli di rango dirigenziale), sia in violazione delle "condizioni di eguaglianza", che risultano violate dalla pretermissione della procedura concorsuale, e che devono invece sussistere tra i cittadini aspiranti ad uffici pubblici, sia in violazione dei "requisiti stabiliti dalla legge" (posto che l'art. 19, d. lgs. 31 marzo 2001 n. 165, prevede ben diverso procedimento per il conferimento degli incarichi dirigenziali)".

6. La Corte Costituzionale, con sentenza 17 marzo 2015 n. 37, effettuata una ricognizione della situazione (normativa e organizzativa) delle Agenzie fiscali (e segnatamente dell'Agenzia delle Entrate), con riferimento alla disposizione per la quale questo Collegio ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di costituzionalità, ha in particolare affermato:

“ La norma impugnata esordisce autorizzando le Agenzie delle entrate, del territorio e delle dogane ad espletare procedure concorsuali, da completarsi entro il 31 dicembre 2013, per la copertura delle posizioni dirigenziali vacanti, attraverso il richiamo alla disciplina contenuta nell'art. 1, comma 530, della l. n. 296 del 2006 e nell'art. 2, comma 2, secondo periodo, del d.l. n. 203 del 2005, come convertito. L'autorizzazione in parola è rafforzata attraverso un riferimento alla «esigenza urgente e inderogabile di assicurare la funzionalità» delle strutture delle Agenzie e alla necessità di garantire «una efficace attuazione delle misure di contrasto all'evasione» contenute in altri commi dello stesso art. 8 del d.l. n. 16 del 2012, come convertito.

In realtà, del tutto indipendentemente dalla norma impugnata, l'indizione di concorsi per la copertura di posizioni dirigenziali vacanti è resa possibile da norme già vigenti, che lo stesso art. 8, comma 24, del d.l. n. 16 del 2012, come convertito, si limita a richiamare senza aggiungervi nulla (si veda l'art. 2, comma 2, del d.l. n. 203 del 2005, come convertito). Inoltre, considerando le regole organizzative

interne dell'Agazia delle entrate e la possibilità di ricorrere all'istituto della delega, anche a funzionari, per l'adozione di atti a competenza dirigenziale – come affermato dalla giurisprudenza tributaria di legittimità sulla provenienza dell'atto dall'ufficio e sulla sua idoneità ad esprimerne all'esterno la volontà (ex plurimis, Corte di cassazione, sezione tributaria civile, sentenze 9 gennaio 2014, n. 220; 10 luglio 2013, n. 17044; 10 agosto 2010, n. 18515; sezione sesta civile, 11 ottobre 2012, n. 17400) – la funzionalità delle Agenzie non è condizionata dalla validità degli incarichi dirigenziali previsti dalla disposizione censurata. Sicché l'obbiettivo reale della disposizione in esame è rivelato dal secondo periodo della norma in questione, ove, da un lato, si fanno salvi i contratti stipulati in passato tra le Agenzie e i propri funzionari, dall'altro si consente ulteriormente che, nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali, da completare entro il 31 dicembre 2013, le Agenzie attribuiscono incarichi dirigenziali a propri funzionari, mediante la stipula di contratti di lavoro a tempo determinato, la cui durata è fissata in relazione al tempo necessario per la copertura del posto vacante tramite concorso.

Dopo la proposizione della questione di legittimità costituzionale, il termine originariamente fissato per il «completamento» delle procedure concorsuali viene prorogato due volte. Dapprima, l'art. 1, comma 14, primo periodo, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2014, n. 15, lo ha spostato al 31 dicembre 2014, purché le procedure fossero indette entro il 30 giugno 2014, con la precisazione che, nelle more, era possibile prorogare o modificare solo gli incarichi dirigenziali già attribuiti, non invece conferirne di nuovi. Successivamente, l'art. 1, comma 8, del decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), lo ha ulteriormente prorogato al 30 giugno 2015.

Benché il legislatore abbia esplicitamente precisato, in questi interventi di proroga, che non è consentito conferire nuovi incarichi a funzionari interni, è indubbio che gli interventi descritti abbiano aggravato gli aspetti lesivi della disposizione impugnata. In tal modo, infatti, il legislatore apparentemente ha riaffermato, da un lato, la temporaneità della disciplina, fissando nuovi termini per il completamento delle procedure concorsuali, ma, dall'altro, allontanando sempre di nuovo nel tempo la scadenza di questi, ha operato in stridente contraddizione con l'affermata temporaneità.

4.3. La norma impugnata ha cura di esibire, quale caratteristica essenziale, la propria temporaneità: il ricorso alla descritta modalità di copertura delle posizioni dirigenziali vacanti sarebbe provvisorio, strettamente collegato all'indizione di regolari procedure concorsuali per l'accesso alla dirigenza, da completarsi entro un termine ben identificato, che la disposizione impugnata, in origine, fissava al 31 dicembre 2013.

Tuttavia, l'art. 8, comma 24, del d.l. n. 16 del 2012, come convertito, inserisce in tale costruzione un elemento d'incertezza, nella parte in cui stabilisce che, fatto salvo quanto disposto dall'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, le Agenzie interessate non potranno attribuire nuovi incarichi dirigenziali a propri funzionari «[a] seguito dell'assunzione dei vincitori delle procedure concorsuali di cui al presente comma». Questo significa che al termine, certo nell'an e nel quando, del completamento delle procedure concorsuali – nelle cui more è possibile attribuire incarichi dirigenziali con le modalità descritte – si affianca un diverso termine, certo nella sola attribuzione del diritto all'assunzione, ma incerto nel quando, perché tra il completamento delle procedure concorsuali (coincidente con l'approvazione delle graduatorie) e l'assunzione dei vincitori, può trascorrere, per i più diversi motivi, anche un notevole lasso di tempo.

È quindi lo stesso tenore testuale della disposizione impugnata a non escludere che, pur essendo concluse le operazioni concorsuali, le Agenzie interessate possano prorogare, per periodi ulteriori, gli incarichi dirigenziali già conferiti a propri funzionari, in caso di ritardata assunzione di uno o più vincitori. In questo senso, in contraddizione con l'affermata temporaneità, il termine finale fissato dalla disposizione impugnata finisce per non essere «certo, preciso e sicuro» (sentenza n. 102 del 2013).

4.4. Si aggiunga, per quanto necessario, che la regola del concorso non è certo soddisfatta dal rinvio che la stessa norma impugnata opera all'art. 19, comma 1-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001, nella parte in cui stabilisce che gli incarichi dirigenziali ai funzionari «sono attribuiti con apposita procedura selettiva». In realtà, la norma di rinvio si limita a prevedere che l'amministrazione renda conoscibili, anche mediante pubblicazione di apposito avviso sul sito istituzionale, il numero e la tipologia dei posti che si rendono disponibili nella dotazione organica e i criteri di scelta, stabilendo, altresì, che siano acquisite e valutate le disponibilità dei funzionari interni interessati. I contratti non sono dunque assegnati attraverso il

ricorso ad una procedura aperta e pubblica, conformemente a quanto richiesto dagli artt. 3, 51 e 97 Cost. (sentenze n. 217 del 2012, n. 150 e n. 149 del 2010, n. 293 del 2009, n. 453 del 1990).

4.5. In definitiva, l'art. 8, comma 24, del d.l. n. 16 del 2012, come convertito, ha contribuito all'infinito protrarsi nel tempo di un'assegnazione asseritamente temporanea di mansioni superiori, senza provvedere alla copertura dei posti dirigenziali vacanti da parte dei vincitori di una procedura concorsuale aperta e pubblica. Per questo, ne va dichiarata l'illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost.

Posto che le ricordate proroghe di termini fanno corpo con la norma impugnata, producendo unitamente ad essa effetti lesivi, ed anzi aggravandoli, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la dichiarazione di illegittimità costituzionale va estesa all'art. 1, comma 14, del d.l. 30 dicembre 2013, n. 150, come convertito, e all'art. 1, comma 8, del d.l. 31 dicembre 2014, n. 192".

7. Venuta meno, a seguito della pronuncia della Corte Costituzionale, la ragione della sospensione del presente giudizio, e richiamato lo stesso per l'udienza pubblica del 7 luglio 2015, a tale udienza la causa è stata riservata in decisione.

## DIRITTO

8. Il Collegio, stante la complessità del presente giudizio - che è, innanzi tutto, la risultante di tre distinti ricorsi in appello (già riuniti da questa Sezione con sentenza 18 novembre 2013 n. 5451), e che ha visto la pronuncia, sia in I che in II grado, di sentenze parziali, oltre alla già citata sentenza n. 37/2015 della Corte Costituzionale (cui la questione era stata rimessa da questa Sezione, con ordinanza 26 novembre 2013 n. 5619) - ritiene opportuno, preliminarmente, ridefinire il quadro complessivo del thema decidendum, come risultante dai motivi di appello non oggetto della sentenza n. 5451/2013, e dunque non ancora definiti.

Ciò anche per meglio comprendere l'incidenza della pronuncia della Corte Costituzionale sul presente giudizio.

A tali fini, occorre dunque precisare che, con la sentenza n. 5451/2013, questa Sezione ha, sostanzialmente, definito tutte le questioni afferenti alla sussistenza/persistenza delle condizioni

dell'azione, proposte sia in I sia in II grado. In particolare, è stato totalmente definito il giudizio di appello avverso la sentenza n. 260/2011 del TAR Lazio (r.g. n. 2979/2011).

Quanto agli ulteriori due appelli riuniti (nn. 8834/2011 e 2203/2012, relativi rispettivamente alle sentenze come di seguito indicate), sono stati definiti:

- quanto alla sentenza n. 8834/2011, i motivi sub lett. a2) e b2) dell'Agenzia delle Entrate; nonché i motivi sub lett. d2). e2), f2), g2) degli interventori;

- quanto alla sentenza n. 7636/2012, il motivo sub lett. a3) dell'Agenzia delle Entrate.

Ne consegue che costituisco ancora oggetto di giudizio in appello:

- quanto alla sent. n. 8334/2011, il motivo sub lett. c2) dell'Agenzia delle Entrate ed il motivo sub lett. h2) degli interventori;

- quanto alla sent. n. 7636/2012, i motivi sub lett. b3) e c3) dell'Agenzia delle Entrate.

9. Così meglio definito il thema decidendum, il Collegio ritiene infondati i (residui) motivi di impugnazione rivolti avverso la sentenza n. 8334/2011 del TAR per il Lazio (sub lett. c2) app. Agenzia e h2) intervento).

Con tale motivo, l'Agenzia delle Entrate ha dedotto l'error in iudicando della sentenza impugnata, stante la violazione dell'art. 24 del regolamento di amministrazione dell'Agenzia delle Entrate; dell'art. 71, co. 3, d. lgs. n. 300/1988; degli artt. 19 e 52 d. lgs. n. 165/2001.

Ciò in quanto la sentenza non terrebbe conto della sfera di autonomia che l'art. 71, co. 3, d. lgs. n. 300/1999 ha inteso riconoscere all'Agenzia delle Entrate consentendole di emanare un regolamento di amministrazione tenuto conto dei principi di cui al d. lgs. n. 29/1993 (ora d. lgs. n. 165/2001), senza essere però tenuta "alla pedissequa applicazione delle norme ivi contenute". Sarebbe, dunque, consentito al regolamento (che rientra nella categoria dei regolamenti di attuazione), di disporre in piena autonomia e nel rispetto dei soli "principi" del citato decreto, in particolare in tema di "regole per l'accesso alla dirigenza". Peraltro, dopo la l. n. 145/2002, l'Agenzia delle Entrate non ha potuto bandire concorsi per dirigente, perché in attesa del regolamento previsto dall'art. 28, co. 3, e poi perché impedita dal cd. blocco delle assunzioni, nonché da altre circostanze (v. pagg. 33 – 35 app.). In definitiva, si è verificata una situazione di carenza di personale dirigenziale, "cui si è potuto far fronte

solo attraverso incarichi consentiti ed adottati ai sensi dell'art. 24, co. 2 del regolamento di amministrazione" (il cui ambito di operatività è stato più volte prorogato, da ultimo con la delibera impugnata n. 55/2009 del Comitato di gestione).

Sostanzialmente di analogo tenore è il motivo proposto dagli interventori (sub h2) dell'esposizione in fatto).

Tali motivi, per i quali il Collegio, con la propria sentenza n. 5451/2013, aveva ritenuto di non poter conoscere, posto che l'art. 8, co. 24 d.l. 2 marzo 2012 n. 16, conv. in l. 26 aprile 2012 n. 44, - oltre ad autorizzare l'attribuzione di incarichi dirigenziali a funzionari delle agenzie fiscali, nelle more dello svolgimento dei concorsi – fa salvi gli incarichi "già affidati" a funzionari privi di qualifica dirigenziale, sono proprio quelli che, sgombrato il campo dalla norma di salvezza ora dichiarata costituzionalmente illegittima, devono essere dichiarati infondati da questo Collegio.

Come ha ribadito la Corte Costituzionale, "nessun dubbio può nutrirsi in ordine al fatto che il conferimento di incarichi dirigenziali nell'ambito di un'amministrazione pubblica debba avvenire previo esperimento di un pubblico concorso, e che il concorso sia necessario anche nei casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio. Anche il passaggio ad una fascia funzionale superiore comporta «l'accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate ed è soggetto, pertanto, quale figura di reclutamento, alla regola del pubblico concorso» (sentenza n. 194 del 2002; ex plurimis, inoltre, sentenze n. 217 del 2012, n. 7 del 2011, n. 150 del 2010, n. 293 del 2009)".

A fronte di ciò, la delibera del Comitato di gestione dell'Agenzia delle entrate 22 dicembre 2009 n. 55, con la quale è stato modificato l'art. 24 del regolamento di amministrazione della Agenzia, il quale regola la «copertura provvisoria di posizioni dirigenziali», consente la stipulazione di contratti a termine con i funzionari interni, fino all'attuazione delle procedure di accesso alla dirigenza e comunque non oltre una scadenza, da ultimo fissata al 31 dicembre 2010.

Orbene, come ha già condivisibilmente osservato il giudice di I grado nella sentenza n. 6884/2011, la delibera impugnata "ha perpetuato fino al 31 dicembre 2010 la prassi del conferimento di incarichi dirigenziali, asseritamente in provvisoria reggenza, a copertura di posizioni dirigenziali vacanti".

Incarichi conferiti a funzionari non dirigenti, per un verso quale “assegnazione di mansioni superiori al di fuori delle ipotesi tassativamente previste dalla legge” (art. 52, co. 5, d. lgs. n. 165/2001); per altro verso, non riconducibili alla diversa ipotesi della “temporanea reggenza” degli uffici.

A fronte di ciò, non può trovare considerazione l'argomento di una sostenuta “sfera di autonomia”, che l'art. 71, co. 3, d. lgs. n. 300/1999 avrebbe attribuito, tra le altre, alla Agenzia delle Entrate, né l'ulteriore argomento secondo il quale essa non sarebbe tenuta alla pedissequa applicazione delle norme di cui al d.lgs. n. 29/1993 (ora d. lgs. n. 165/2001).

E' senza dubbio vero che l'art. 71 d. lgs. n. 300/1999 prevede che il regolamento di amministrazione è emanato “in conformità ai principi” di cui al d.lgs. n. 29/1993, ma è, innanzi tutto, altrettanto vero che, nel caso di specie, relativo alla costituzione del rapporto di lavoro dirigenziale, ciò che risulta violato non sono (solo) pur importanti disposizione del d.lgs. n. 29/1993 (ora d. lgs. n. 165/2001), ma i principi e le norme costituzionali cui tale normativa primaria si conforma.

Il regolamento dell'Agenzia delle Entrate ha violato sia il principio di eguaglianza dei cittadini nell'accesso ai pubblici uffici (nella specie, dirigenziali), espresso dall'art. 51 Cost., sia il principio secondo il quale ai pubblici uffici si accede mediante concorso (ex art. 97 Cost.).

Si tratta di una violazione di normativa primaria (d. lgs. n. 165/2001, appunto), e di principi costituzionali (di cui agli artt. 3, 51, 97 Cost.) di estrema gravità, in base alla quale si è proceduto al conferimento di diverse centinaia di incarichi dirigenziali, con ripercussioni evidenti non solo sul principio di buon andamento amministrativo, ma anche sulla stessa immagine della Pubblica amministrazione e sulla sua “affidabilità”, per di più nel delicato settore tributario, dove massima dovrebbe essere la legittimità e la trasparenza dell'agire amministrativo.

La reiterata applicazione della norma regolamentare illegittima ha, di fatto, determinato una grave situazione di illegittimità in cui ha versato per anni l'organizzazione dell'Agenzia delle Entrate, determinandosi uno scostamento di proporzioni notevoli tra situazione concreta e legittimità dell'organizzazione amministrativa.

In sostanza, l'amministrazione finanziaria nel suo complesso è stata oggetto di una conformazione che l'ha posta, nelle proprie strutture di vertice, e per anni, al di fuori del quadro delineato dai principi costituzionali.

Ciò che, dunque, è sicuramente mancato (in modo grave, ampio e reiterato nel tempo) è proprio la conformità ai principi sanciti dalla legge e dalla Costituzione, da parte del Regolamento dell'Agenzia, oggetto di annullamento "in parte qua" ad opera della sentenza impugnata.

In particolare, come ha affermato la Corte Costituzionale, "le reiterate delibere di proroga del termine finale hanno di fatto consentito, negli anni, di utilizzare uno strumento pensato per situazioni peculiari quale metodo ordinario per la copertura di posizioni dirigenziali vacanti", consentendo quindi l'attribuzione di incarichi dirigenziali senza concorso, senza criteri, e con un esercizio di discrezionalità del quale sfuggono al giudice amministrativo parametri e limiti.

A fronte di ciò, non possono assumere alcun rilievo le ragioni addotte dall'amministrazione con il motivo di appello in esame, relative alla impossibilità di bandire i concorsi per assenza dell'idoneo regolamento o per impedimenti derivanti dal cd. blocco delle assunzioni o da altri casi.

Per un verso, la situazione di cd. blocco delle assunzioni non distingue la posizione dell'Agenzia delle Entrate da quella della quasi generalità delle amministrazioni pubbliche; per altro verso, l'eventuale difetto di disposizioni regolamentari, stante il livello della fonte, non può che imputarsi alla stessa amministrazione.

Per le ragioni esposte, i motivi sopra richiamati devono essere respinti, stante la loro palese infondatezza.

Ciò comporta la totale reiezione dei motivi di impugnazione proposti avverso la sentenza n. 6884/2011, con conseguente conferma della medesima.

10. Anche l'appello r.g. n. 2203/2012 deve essere rigettato, con conseguente conferma della sentenza n. 7636/2011 impugnata, con le precisazioni e le integrazioni di motivazione di seguito esposte.

Giova ricordare che con tale sentenza il TAR Lazio – riconosciuto che si è fatta applicazione dell'art. 1, co. 530, l. 27 dicembre 2006 n. 196, che prevede che il reclutamento del personale delle Agenzie fiscali può avvenire con modalità speciali - - ha accolto il ricorso "sotto gli assorbenti motivi di doglianza di

cui al sesto, settimo ed ottavo motivo di gravame, con i quali (e nella parte in cui), la ricorrente lamenta la violazione dei principi di cui agli artt. 19 e 52 d. lgs. n. 165/2001”.

A tal fine, la sentenza ha ribadito i principi già espressi dalla precedente decisione n. 6884/2011, da qui facendone discendere l'accoglimento del ricorso e l'annullamento del provvedimento 29 ottobre 2010 n. 146687/2010 del Direttore dell'Agenzia delle Entrate, con il quale è stata bandita una “selezione-concorso per il reclutamento di 175 dirigenti di seconda fascia, in attuazione ed ai sensi del D.M. Economia e Finanze 10 settembre 2010”.

L'amministrazione, con i due motivi di appello non ancora esaminati (sub lett. b3 e c3 dell'esposizione in fatto), ha lamentato:

- carenza di iter logico – giuridico; violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato ex art. 112 c.p.c., poiché i motivi di ricorso accolti “non censuravano la violazione degli artt. 19 e 52 d. lgs. n. 165/2001, come asserito dal TAR nella motivazione della sentenza”;

- violazione art. 3, co. 1 e 2 Cpa; violazione del dovere di motivazione chiara e sintetica, poiché la motivazione della sentenza “non consente di ripercorrere l'iter logico – giuridico seguito dal Collegio per giungere alla decisione di accoglimento”. La sentenza, infatti, “si incentra nel richiamo pressochè integrale delle statuizioni della precedente pronuncia . . . senza lasciare intendere quali – e in che misura – siano state le previsioni del bando di concorso impugnato giudicate illegittime”.

Giova innanzi tutto precisare che la sentenza impugnata ha accolto il ricorso instaurativo del giudizio di I grado per le ragioni di cui al sesto, settimo ed ottavo motivo proposto, “con i quali (e nella parte in cui) la ricorrente lamenta la violazione dei principi di cui agli artt. 19 e 52 d. lgs. n. 165/2001”.

In definitiva, la sentenza lamenta che, nella disciplina del concorso, si sia attribuito eccessiva rilevanza allo svolgimento di incarichi dirigenziali da parte di soggetti, cui l'incarico medesimo era stato conferito in virtù della disposizione del Regolamento dell'Agenzia delle Entrate, oggetto di annullamento proprio con la sentenza n. 6884/2011, ampiamente riportata (considerazione ora rafforzata dalla sentenza n. 37/2015 della Corte Costituzionale).

Come ha sostenuto anche l'appellata Dirpubblica (v. pag. 16 memoria) “avviando la procedura concorsuale per cui è causa – che riserva il 50% dei posti da coprire al personale interno – l'Agenzia ha

inteso trovare una soluzione per “sanare” la posizione di una serie di suoi funzionari che da svariati anni . . . svolgono egregiamente . . . incarichi dirigenziali pur non rivestendo la corrispondente qualifica dirigenziale”.

Tanto precisato, il Collegio non ritiene fondato il secondo motivo di appello sopra riportato (sub lett. b3), posto che appare evidente – con riferimento alle ragioni ed all’ambito di annullamento operato dalla sentenza impugnata – l’iter logico-giuridico seguito, volto ad evitare che incarichi dirigenziali illegittimamente conferiti (per illegittimità derivata dalla norma regolamentare che ne fungeva da presupposto) possano essere considerati in sede di procedura concorsuale.

Quanto ora affermato, appare confermato alla luce dei motivi del ricorso instaurativo del giudizio di I grado, accolti dal I giudice, con i quali, tra l’altro:

- si contesta il ricorso ad una disciplina derogatoria delle ordinarie modalità di accesso alla qualifica dirigenziale (settimo motivo);

- si sostiene (ottavo motivo) che “le deroghe alle modalità di svolgimento del concorso pubblico, non più per (soli) esami, ma mediante valutazione di titoli, integrato da un colloquio, appaiono, invece, espressione di un favor riservato ad una ben determinata categoria di funzionari dell’Agenzia, quelli che sono stati (e sono tuttora) destinatari da lungo tempo di incarichi dirigenziali (illegittimamente) conferiti ai sensi dell’art. 24 del Regolamento di amministrazione”. In particolare, si censurano gli articoli 7 (“valutazione dei titoli”, per cui la Commissione dispone di 100 punti) ed 8 (“prova di verifica dei requisiti e delle attitudini professionali integrata da colloquio”, per la quale sono previsti altri 100 punti).

Orbene, alla luce di quanto espressamente affermato in sentenza (quanto ai limiti di accoglimento dei motivi proposti e, dunque, del conseguente annullamento, e quanto risultante dal percorso motivazionale della sentenza medesima), così come integrato (anche) dalla lettura dei motivi di ricorso (ribaditi nel loro contenuto e significato nella presente sede dall’appellata Dirpubblica), il Collegio ritiene che anche il primo motivo di appello sopra riportato (sub b3) sia infondato.

E ciò perché, nei limiti ora evidenziati, non appare sussistente né la carenza di iter logico-giuridico, né la violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato.

Ciò comporta che:

- quanto all'art. 7 del bando, relativo alla "valutazione dei titoli", che lo stesso è illegittimo nella parte in cui comprende (o non esclude), tra i "titoli di servizio valutabili: incarichi di direzione e gestione di uffici", eventuali incarichi conferiti a soggetti non titolari di qualifica dirigenziale, ai sensi del più volte citato art. 24 del Regolamento di amministrazione;

- quanto all'art. 8 (Prova di verifica dei requisiti e delle attitudini professionali integrata da colloquio), e, più precisamente alla prima fase della prova orale (co. 3), che lo stesso è illegittimo nella misura in cui comprende (o non esclude), i predetti incarichi dirigenziali illegittimamente conferiti, dalla valutazione del "percorso formativo e professionale" (esposto dal candidato), ai fini dell'accertamento delle "competenze acquisite", del "possesso delle capacità manageriali", "mediante valutazione dell'attitudine allo svolgimento delle funzioni dirigenziali".

In definitiva, alla luce e nei limiti dei motivi accolti (in corretta lettura del dispositivo alla luce della motivazione), il bando di "selezione-concorso per il reclutamento di 175 dirigenti di seconda fascia, in attuazione ed ai sensi del D.M. Economia e Finanze 10 settembre 2010", è stato annullato nella parte in cui esso può costituire una deroga volta a "sanare" l'illegittima situazione in cui hanno versato una pluralità di soggetti destinatari di incarichi illegittimamente conferiti (e, dunque, in particolare, con riferimento agli artt. 7 e 8, laddove applicabili nei sensi sopra invece esclusi).

Al contrario, esso non risulta, quanto al resto, essere stato annullato dalla sentenza impugnata, non essendovi ragioni per escludere dalla partecipazione alla selezione sia i funzionari non destinatari di incarichi, sia questi stessi ultimi, ovviamente con esclusione di ogni considerazione degli incarichi da loro illegittimamente svolti.

Alla luce di tale precisazione ed integrazione della motivazione della sentenza impugnata, anche il primo motivo di appello (sub b3), deve essere rigettato, in quanto infondato.

L'intervenuto rigetto dell'appello principale esime il Collegio dall'esaminare i motivi dichiarati assorbiti dalla sentenza impugnata e riproposti con la memoria di costituzione, stante la natura (per questa parte) di appello incidentale "proprio" della medesima

11. Stante la complessità delle questioni trattate, sussistono giusti motivi per compensare tra le parti spese, diritti ed onorari di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

definitivamente pronunciando sugli appelli proposti dall'Agenzia delle Entrate (rg. nn. 2979/2011, 8834/2011, 2203/2012, già riuniti), per la parte non in precedenza definita con propria sentenza 18 gennaio 2013 n. 5451:

- a) rigetta gli appelli nn. 2979/2011 e 8834/2011 e, per l'effetto, conferma le sentenze impugnate;
- b) rigetta l'appello rg. n. 2203/2012, e, per l'effetto, conferma, con le precisazioni di cui in motivazione, la sentenza impugnata;
- c) compensa tra le parti spese, diritti ed onorari di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Russo, Presidente FF

Sandro Aureli, Consigliere

Andrea Migliozi, Consigliere

Oberdan Forlenza, Consigliere, Estensore

Giulio Veltri, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 06/10/2015

IL SEGRETARIO

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