

N. 05619/2013 REG.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

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 2979 del 2011, proposto da:

[Agenzia delle Entrate](#), rappresentata e difesa per legge dall'Avvocatura gen. dello Stato, domiciliataria 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 Properzio, 37;

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 Imperato, 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, Gioenco 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, 11;

sul ricorso numero di registro generale 8834 del 2011, proposto da:

Agenzia delle Entrate, rappresentata e difesa [per legge](#) dall'Avvocatura gen. dello Stato, domiciliataria 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 Properzio, 37;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Giovanni Imperato, 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 Comandè', 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 Imperato, Alberto Issini, Diana Leone, Mauro Lucinato, Mauro Malatesta, Danilo Mengoni, Piero Micheli, Barbara Piscicella, 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, 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, 11;

ad opponendum:

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 Caiazzo, Orlando Vecchione, Carmine De Lucia, Maria Giuseppa Imperato, Michele Maiorano, Luisa Paola Giancristoforo, Raffaello Russo, 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, Eleuterio Lancia, Antonio Laviola, Aniello Napolitano, Chiara Porrovecchio, Francesco Vernagallo, Maria Teresa Pirelli, Luigi Sposito, 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 Properzio, 37;

sul ricorso numero di registro generale 2203 del 2012, proposto da:

Agenzia delle Entrate, rappresentata e difesa per legge dall'Avvocatura gen. dello Stato, domiciliataria 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 Properzio, 37;

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;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 luglio 2012 il Cons. Oberdan Forlenza e uditi per le parti gli avvocati Carmine Medici, Aristide Police, Amedeo Elefante e Fabrizio Fedeli (avv.ti St.);

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 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), 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 pressoché 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.

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”, 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).

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 riuniti i ricorsi, stante la connessione, ed ha 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. Dall'esame della disposizione sopra riportata ed applicabile al caso di specie, appare evidente la rilevanza della questione di legittimità costituzionale della medesima.

Giova osservare che la disposizione in esame, nell'autorizzare l'espletamento di procedure concorsuali 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 - consentendo 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” - 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.

6. Attesa la rilevanza, questo Consiglio di Stato ritiene altresì 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, 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, purché 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, eludendosi, 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).

7 Per tutte le ragioni esposte, questo Consiglio di Stato ritiene 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, per violazione degli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione.

La rimessione degli atti alla Corte Costituzionale comporta la sospensione del processo in corso.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), pronunciando sul ricorsi riuniti indicati in epigrafe, visti l' art. 134 della Costituzione, l'art. 1 l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 l. 11 marzo 1953, n. 87, dichiara 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.

Dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 luglio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Numerico, Presidente

Sergio De Felice, Consigliere

Andrea Migliozi, Consigliere

Umberto Realfonzo, Consigliere

Oberdan Forlenza, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 26/11/2013

IL SEGRETARIO

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