

## Avv. Carmine Medici

Patrocinante dinanzi alla Corte di cassazione ed alle altre giurisdizioni superiori  
via on.le F. Napolitano, n. 103 - 80035 - Nola (NA) - via Leone IV, n. 38 - 00192 - Roma  
tel. 081/510.57.58 - fax 081/019.74.52  
avvocatomedici@gmail.com - carmine.medici@pecavvocatinola.it

---

Spett.le **Federazione Dirpubblica**  
Segreteria Generale  
- Roma -

Roma, 21/3/2014

**Oggetto:** Dirpubblica c/ Agenzia delle Entrate – Sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 18 novembre 2013, n. 5451, e successiva ordinanza 27 novembre 2013, n. 5619, con la quale è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, co. 24, del D.L. 2 marzo 2012, n. 16, conv., con mod., dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 – Costituzione nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Spett.le Segreteria Generale,

comunico che in data 4/3 u.s. ho provveduto a depositare la memoria di costituzione nel giudizio di legittimità costituzionale in oggetto, promosso dalla Sezione IV del Consiglio di Stato con ordinanza 27 novembre 2013, n. 5619, in accoglimento dell'eccezione proposta con motivi aggiunti da codesta spett.le Federazione nel corso del giudizio di appello che, con distinti ricorsi successivamente riuniti, l'Agenzia delle Entrate aveva interposto avverso le sentenze del T.A.R. Lazio – Roma, sez. II, 1° agosto 2011, n. 6884, e 30 settembre 2011, n. 7636.

Si ricorderà che la predetta ordinanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale con contestuale sospensione del giudizio *a quo* è stata preceduta dalla sentenza non definitiva 18 novembre 2013, n. 5451, con la quale la medesima sezione IV del Consiglio di Stato ha rigettato i ricorsi in appello proposti avverso le predette sentenze ed avverso la precedente sentenza non definitiva del T.A.R. Lazio – Roma, sez. II, 13 gennaio 2011, n. 260, che aveva riconosciuto la legittimazione a ricorrere di codesta spett.le Federazione, ed ha rigettato, altresì, i ricorsi in opposizione di terzo proposti avverso le stesse sentenze di primo grado da numerosi funzionari non in possesso della qualifica dirigenziale ai quali erano stati conferiti incarichi dirigenziali in base dell'art. 24 del Regolamento di amministrazione.

Come ancora si ricorderà, nel corso del giudizio di appello, al fine di “sanare” gli incarichi dirigenziali conferiti in favore dei predetti funzionari privi della qualifica dirigenziale, è stata introdotta nel corpo del D.L. 2 marzo 2012, n. 16, poi convertito, con modificazioni, dalla 26 aprile 2012, n. 44, una disposizione, contenuta nell'art. 8, co. 24, la quale aveva previsto che, «nelle more dell'espletamento» delle procedure concorsuali per il reclutamento di personale dirigente, «da completare entro il 31 dicembre 2013», l'Agenzia delle Entrate avrebbe potuto conferire, «salvi gli incarichi già affidati», «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...», con l'attribuzione dello «stesso trattamento economico dei dirigenti».

Con la richiamata ordinanza 27 novembre 2013, n. 5619, il Consiglio di Stato ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, co. 24, cit., in relazione ai parametri di cui agli artt. 3, 51 e 97 Cost., considerato che il conferimento di incarichi

dirigenziali in favore di funzionari non dirigenti viola la regola del concorso pubblico richiesto per l'accesso alla qualifica dirigenziale, che costituisce il presupposto imprescindibile per il conferimento di incarichi dirigenziali, nonché i principi di buon andamento ed efficienza dell'amministrazione, costituendo il concorso lo strumento ordinariamente predisposto per l'accesso ai pubblici uffici, con particolare riferimento a quelli di rango dirigenziale, siccome finalizzato a garantire la selezione dei candidati migliori e a consentire la partecipazione degli aspiranti in condizioni di parità.

Inoltre, il giudice *a quo* ha censurato l'art. 8, co. 24, del D.L. n. 16/2012, in relazione ai parametri di cui agli artt. 3 e 97 Cost., «in quanto la norma 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».

In pendenza del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, il legislatore è nuovamente intervenuto al fine di "sanare" gli incarichi dirigenziali conferiti ai funzionari privi della qualifica dirigenziale in base del censurato art. 8, co. 24, cit., ivi compresi quelli che quest'ultima disposizione aveva già fatto «salvi».

Difatti, se la disposizione in questione aveva consentito l'attribuzione dei predetti incarichi dirigenziali «nelle more dell'espletamento» delle procedure concorsuali per il reclutamento di personale dirigente, «da completare entro il 31 dicembre 2013», a quest'ultima data le procedure concorsuali in questione non erano state affatto bandite, sicché, nonostante il diverso avviso espresso dal Direttore dell'Agenzia delle Entrate con nota prot. n. 0017580 del 6/2/2014, gli incarichi dirigenziali in questione dovevano considerarsi ancora una volta illegittimi.

Così l'art. 1, co. 14, del D.L. 30 dicembre 2013, n. 150, ha prorogato al 31 dicembre 2014 il termine per completare le procedure concorsuali (ad oggi non ancora bandite), prevedendo che «nelle more possono essere prorogati solo gli incarichi già attribuiti ai sensi del secondo periodo del [...] comma 24 dell'articolo 8 del decreto-legge n. 16 del 2012».

Nella memoria di costituzione presentata in data 4/3 u.s. nell'interesse di codesta spett.le Federazione ho chiesto che la Corte costituzionale, in via consequenziale all'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di Stato in ordine all'art. 8, co. 24, del D.L. n. 16 ult. cit., dichiarare, ai sensi e per gli effetti dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, co. 14, del D.L. n. 150/2013, per violazione dei medesimi parametri di cui agli artt. 3, 51 e 97 Cost., già indicati nell'ordinanza di rimessione e per i profili di illegittimità ivi enunciati, tanto più in considerazione delle modifiche apportate in sede di conversione alla disposizione censurata in via consequenziale.

Difatti, se in sede di decretazione di urgenza il legislatore aveva ritenuto di consentire solo la "proroga" degli incarichi dirigenziali conferiti a favore di funzionari privi della relativa qualifica «nelle more» dell'espletamento di procedure concorsuali mai bandite, nella fase di conversione in legge all'Agenzia delle Entrate è stato consentito non solo «di prorogare o modificare gli incarichi già attribuiti» ma anche di conferire «nuovi incarichi», così assumendo il *vulnus* ai principi costituzionali richiamati dal giudice *a quo* connotati di assoluta gravità, consentendo la ulteriore prosecuzione di un modello organizzativo e gestionale fondato sull'esercizio precario di funzioni dirigenziali da parte di funzionari, che, pur in tanti casi individualmente meritevoli, non hanno

conseguito la qualifica dirigenziale per non aver mai validamente bandito l'Agenda delle Entrate il relativo concorso pubblico.

Peraltro, devo rilevare che, come emerge dalla lettura dei lavori parlamentari, anche il procedimento legislativo che ha portato alla modifica, in sede di conversione, dell'art. 1, co. 14, del D.L. n. 150/2013, presenta delle anomalie, tali da lasciar dubitare, per ciò stesso, della legittimità costituzionale *in parte qua* della legge di conversione 27 febbraio 2014, n. 15.

La modifica in questione risulta essere la conseguenza dell'approvazione da parte del Senato dell'emendamento n. 1.200, presentato dal sen. Pagliari, avvenuta nella seduta pomeridiana del 29/1 u.s.

In realtà, il Senato non poteva approvare l'emendamento in questione, poiché sullo stesso non era stato acquisito il parere «obbligatorio» della Commissione 1<sup>a</sup> Affari Costituzionali, previsto dall'art. 40, co. 2, del Regolamento, avendo il sen. Pagliari ritirato l'emendamento proprio durante la seduta della predetta Commissione del precedente 27/1 u.s., ciò anche in considerazione delle obiezioni sollevate da altri componenti della Commissione, essendosi rilevato che «con la proroga prevista al comma 14 dell'articolo 1, si mantengono nell'incarico dirigenti [*rectius*: funzionari non in possesso della qualifica dirigenziale] le cui modalità di nomina sono già state giudicate illegittime dal Consiglio di Stato».

Cosicché, a seguito della proposta del Presidente della Commissione in ordine all'opportunità che l'emendamento venisse «discuss[o] in Assemblea, al fine di consentire un esame più approfondito della materia», il sen. Pagliari ha preferito strategicamente ritirare l'emendamento, riuscendo in ogni modo a farlo approvare dall'Assemblea presentandolo la sera prima della votazione, il 28/1 u.s.

Peraltro, assegnato l'emendamento alla Commissione 5<sup>a</sup> Programmazione economica, Bilancio, questa aveva espresso, nella seduta antimeridiana, un «parere contrario» ai sensi dell'art. 81 Cost.

Curiosamente, sebbene l'art. 102-*bis*, co. 1, del Regolamento preveda espressamente che «gli emendamenti che importino nuove o maggiori spese o diminuzione di entrate, per i quali la 5<sup>a</sup> Commissione permanente abbia espresso parere contrario motivando la sua opposizione con la mancanza della copertura finanziaria prescritta dall'articolo 81, ultimo comma, della Costituzione, non sono procedibili, a meno che quindici Senatori non ne chiedano la votazione», il Presidente del Senato, nella seduta antimeridiana del 29/1 u.s., anziché dichiarare «non procedibile» l'emendamento lo ha «accantonato», senza che risulti dalla lettura dei verbali dalla seduta alcuna richiesta di accantonamento da parte del Governo ovvero da parte della stessa 5<sup>a</sup> Commissione, come, invece, previsto dall'art. 100, co. 10, del richiamato Regolamento.

Come se non bastasse, la Commissione 5<sup>a</sup> ha riesaminato l'emendamento in questione nella seduta pomeridiana dello stesso giorno 29/1 u.s., e, permanendo le perplessità in ordine alla conformità dello stesso con l'art. 81 Cost., al solo fine di consentirne la «procedibilità» in Assemblea, ha mutato la formula del parere da «parere contrario» a «parere di semplice contrarietà».

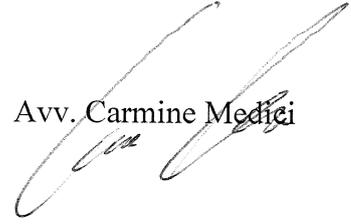
Una simile impercettibile sfumatura nella formula utilizzata nell'espressione del parere ha consentito al Presidente del Senato, nella seduta pomeridiana del 29/1 u.s., di ritenere «procedibile» l'emendamento, per poi sottoporlo a votazione, la quale si è poi conclusa con l'approvazione.

Tuttavia, un simile *modus procedendi* appare in evidente contrasto con la lettera e la *ratio* degli artt. 40, co. 2, 100, co. 10, e 102-*bis* del Regolamento del Senato, sembrando che la violazione delle predette norme regolamentari sia stata causata dalla finalità, ostinatamente perseguita, di conseguire in ogni modo un risultato in palese contrasto

con i principi costituzionali e con ulteriore *vulnus* al principio di trasparenza e comprensibilità delle decisioni pubbliche assunte nella più alta sede parlamentare. Riservando al giudizio incidentale di legittimità costituzionale ogni più specifica contestazione in ordine alla legittimità del procedimento legislativo che ha portato alla modifica dell'art. 1, co. 14, del D.L. n. 150/2013, è sufficiente osservare, in questa sede, che, ai sensi dell'art. 64, co. 1, Cost., i regolamenti parlamentari sono adottati «a maggioranza assoluta», per cui non sembra proprio che possano essere “violati” con una maggioranza qualunque.

Cordiali saluti

Avv. Carmine Medici

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a cursive representation of the name Carmine Medici.