

Publicato il 23/05/2019

N. 06307/2019 REG.PROV.COLL.  
N. 04961/2017 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4961 del 2017, integrato da motivi aggiunti, proposto da

**Dirpubblica** (Federazione del Pubblico Impiego), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Carmine Medici, presso il cui studio in Roma, Piazzale Clodio 18, è elettivamente domiciliata;

*contro*

Presidenza del Consiglio dei ministri, Agenzia delle entrate e Ministero dell'economia e delle finanze, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale domiciliano in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Equitalia S.p.A., Agenzia delle entrate-Riscossione (già Equitalia S.p.A.), in persona del legale rappresentante pro tempore, ed Ernesto Maria Ruffini, rappresentati e difesi dagli avvocati Antonio Lirosi, Marco Martinelli, Aristide Police e Filippo Degni, elettivamente domiciliati in Roma, via delle Quattro Fontane, 20, presso lo studio dell'avv. Antonio Lirosi;

Istituto nazionale di previdenza sociale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonino Sgroi, Lelio Maritato, Carla D'Aloisio, Emanuele De Rose, Giuseppe Matano e Ester Sciplino, elettivamente domiciliato in Roma, via Cesare Beccaria n. 29, presso lo studio dell'avv. Antonino Sgroi;

*e con l'intervento di*

ad opponendum:

Uilca, Fisac/Cgil, Fabi, First, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, Giovanna Ricci, Anna Maria Landoni, Emma Marra e Silvano Righi, rappresentati e difesi dagli avvocati Giuliano Gruner e Federico Dinelli, elettivamente domiciliati in Roma, via Dandolo, 19, presso lo studio dell'avv. Giuliano Gruner;

*per l'annullamento,*

quanto al ricorso introduttivo:

1. – del d.P.C.M. del 16 febbraio 2017, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 60 del 13/3/2017, con il quale l'Amministratore delegato della società Equitalia s.p.a., nella persona dell'avv. E.M. Ruffini, è stato nominato il Commissario straordinario, per lo svolgimento dei compiti e delle funzioni di cui all'art. 1, co. 15, del d. lgs. n. 193 del 2016, propedeutici all'istituzione dell'«Agenzia delle entrate-Riscossione», ivi compresa la ricognizione delle competenze possedute dal personale delle società Equitalia S.p.A. ed Equitalia Servizi di Riscossione S.p.A., in modo da assicurare lo svolgimento senza soluzione di continuità delle funzioni proprie del servizio nazionale della riscossione e le competenze tecniche necessarie al loro svolgimento, mediante la collocazione organizzativa del personale stesso e l'attribuzione dei ruoli, coerenti e funzionali alla missione istituzionale del nuovo ente, anche quanto alla garanzia della conservazione della posizione giuridica, economica e previdenziale maturata dal personale alla data del trasferimento all'ente;
2. - di ogni altro atto e/o provvedimento preordinato, conseguente e connesso, ivi e per quanto lesivo degli interessi collettivi di cui la Federazione

ricorrente costituisce ente esponenziale;

e, quanto ai motivi aggiunti presentati il 24 luglio 2017, per l'annullamento:

- degli artt. 5, co. 3, lett. f), 10 e 19, co. 2, 3 e 4, dello Statuto dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, approvato, ai sensi dell'art. 1, co. 5, del D.L. n. 193 del 2016, con d.P.C.M. 5 giugno 2017, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 150 del 29 giugno 2017;

– degli artt. 11, co. 2, 12, 13, 18, 19 e 21 del Regolamento di amministrazione dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, approvato con determinazione del Commissario straordinario n. 6 del 23 giugno 2017;

– degli atti e/o provvedimenti adottati dal Commissario straordinario ai fini della ricognizione delle competenze del predetto personale delle società del Gruppo Equitalia, dell'inquadramento del personale delle aree professionali, dei quadri direttivi e dei dirigenti alle dipendenze dell'Agenzia delle entrate-Riscossione e della loro collocazione organizzativa e conseguente attribuzione dei ruoli;

- di ogni altro atto e/o provvedimento preordinato, conseguente e connesso, ivi compresa la nota prot. n. 2017/2 del 13/3/2017;

e, quanto ai motivi presentati il 1° giugno 2018, per l'annullamento:

- della delibera del 27/9/2017 del Comitato di gestione dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione, con la quale sono stati approvati i contenuti degli atti posti in essere dal Commissario straordinario nominato con d.P.C.M. del 16 febbraio 2017 al fine di garantire l'operatività della predetta Agenzia a decorrere dal 1°/7/2017, da ritenersi validi ed efficaci, ivi compresa la determinazione n. 6 del 23/6/2017, con la quale è stato approvato il Regolamento di amministrazione;

- di ogni altro atto e/o provvedimento preordinato, conseguente e connesso.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero dell'economia e delle finanze, dell'Agenzia delle

Entrate, di Equitalia S.p.A., dell' Agenzia delle entrate-Riscossione, di Ernesto Maria Ruffini e dell' Istituto nazionale di previdenza sociale;

Visto l' atto di intervento ad opponendum di Uilca, Fisac/Cgil, Fabi, First, Giovanna Ricci, Anna Maria Landoni, Emma Marra e Silvano Righi;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell' udienza pubblica del giorno 8 maggio 2019 la dott.ssa Roberta Cicchese e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Con il ricorso introduttivo del giudizio la **Dirpubblica** (Federazione del pubblico impiego) ha agito per l' annullamento del d.P.C.M. del 16 febbraio 2017, con il quale l' Amministratore delegato della società Equitalia s.p.a., avv. Ernesto Maria Ruffini, è stato nominato Commissario straordinario per lo svolgimento dei compiti e delle funzioni di cui all' art. 1, comma 15, del d. lgs. n. 193 del 2016, propedeutici all' istituzione dell' «*Agenzia delle entrate-Riscossione*».

Avverso il provvedimento impugnato ha articolato un unico motivo di doglianza, con il quale ha dedotto:

Illegittimità costituzionale dell' art. 1 del d.l. n. 193 del 2016, inserito dalla legge di conversione n. 225 del 2016, in relazione ai parametri di cui agli artt. 3, 23, 51, 53, 97, 81 e 117 Cost. – Illegittimità conseguente del d.P.C.M. 16 febbraio 2016 – Eccessi di potere – Sviamento,

La ricorrente rappresenta, preliminarmente, come, ai sensi dell' art. 1 del d.lgs. 193/2016, a decorrere dal 1 luglio 2017, le società del gruppo Equitalia sono state sciolte ed è stato istituito un ente pubblico economico, denominato «*Agenzia delle entrate-Riscossione*», ente strumentale dell' Agenzia delle Entrate, sottoposto all' indirizzo e alla vigilanza del Ministro dell' economia e delle finanze, al quale sono attribuite le funzioni relative alla riscossione nazionale.

Tanto premesso, **Dirpubblica** lamenta che i dipendenti delle soppresse società del gruppo Equitalia continueranno a svolgere, presso la neoistituita

Agenzia, il rapporto di lavoro a suo tempo instaurato secondo modalità privatistiche.

Il passaggio del personale, a giudizio della ricorrente, avverrebbe in violazione dell'art. 97 della Costituzione, che richiede il previo espletamento di un concorso per l'accesso alle pubbliche amministrazioni.

La ricorrente censura, inoltre, la stessa qualificazione dell'Agenzia delle entrate riscossione quale ente pubblico economico, ciò che sarebbe, a suo giudizio, avvenuto in maniera surrettizia, in assenza di presupposti e in violazione delle raccomandazioni OCSE e FMI.

La Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell'economia e delle finanze, l'Agenzia delle entrate e l'Avv. Ernesto Maria Ruffini, costituiti in giudizio, hanno chiesto il rigetto del ricorso in quanto inammissibile, improcedibile e infondato.

L'Istituto nazionale di previdenza sociale si è costituito in giudizio per rappresentare la sua carenza di legittimazione passiva e chiedere l'estromissione dal giudizio.

Uilca, Fisac/Cgil, Fabi, First, associazioni sindacali rappresentative degli interessi dei lavoratori di Equitalia, e i signori Giovanna Ricci, Anna Maria Landoni, Emma Marra, Silvano Righi, dipendenti di Equitalia, sono intervenuti ad opponendum, rappresentando l'inammissibilità e l'infondatezza del gravame.

Con ordinanza del 22 giugno 2017, n. 3138, l'istanza di sospensione cautelare del provvedimento è stata respinta.

Con ordinanza del 28 luglio 2017, n. 3213, l'appello cautelare è stato accolto al solo fine della sollecita fissazione del merito.

Con il primo ricorso per motivi aggiunti la ricorrente ha impugnato: a) gli artt. 5, co. 3, lett. f), 10 e 19, co. 2, 3 e 4, dello Statuto dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, approvato, ai sensi dell'art. 1, co. 5, del D.L. n. 193 del 2016, con d.P.C.M. 5 giugno 2017, b) gli artt. 11, co. 2, 12, 13, 18, 19 e 21 del Regolamento di amministrazione dell'Agenzia delle entrate-Riscossione,

approvato con determinazione del Commissario straordinario n. 6 del 23 giugno 2017; c) gli atti e/o provvedimenti eventualmente adottati dal Commissario straordinario ai fini della ricognizione delle competenze del predetto personale delle società del Gruppo Equitalia, dell'inquadramento del personale delle aree professionali, dei quadri direttivi e dei dirigenti alle dipendenze dell'Agenzia delle entrate-Riscossione e della loro collocazione organizzativa e conseguente attribuzione dei ruoli; d) ogni altro atto e/o provvedimento preordinato, conseguente e connesso, ivi compresa la nota prot. n. 2017/2 del 13 marzo 2017.

Anche avverso tali provvedimenti ha articolato un unico motivo di doglianza, con il quale ha dedotto:

Illegittimità costituzionale dell'art. 1, co. 3, 6 e 9, del d.l. 193 del 2016, inserito dalla legge di conversione n. 225 del 2016, in relazione ai parametri di cui agli artt. 3, 51 e 97 Cost. Illegittimità conseguente degli artt. 5, co. 3, lett. f), 10 e 19, co. 2, 3 e 4, dello Statuto dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, approvato, ai sensi dell'art. 1, co. 5, del d.l. n. 193 del 2016, con d.P.C.M. 5 giugno 2017, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 150 del 29 giugno 2017, e gli artt. 11, co. 2, 12, 13, 18, 19 e 21 del regolamento di amministrazione dell'Agenzia delle Entrate – Riscossione, approvato con determinazione del Commissario Straordinario n. 6 del 23 giugno 2017 – Eccesso di potere - Sviamento.

La ricorrente muove, a specifiche previsioni, contenute negli approvati Statuto e Regolamento dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, censure sostanzialmente sovrapponibili a quelle articolate con il ricorso introduttivo.

Con il secondo ricorso per motivi aggiunti la ricorrente federazione ha chiesto l'annullamento della delibera del 27/9/2017 del Comitato di gestione dell'Agenzia delle Entrate- Riscossione, con la quale sono stati approvati i contenuti degli atti posti in essere dal Commissario straordinario nominato con d.P.C.M. del 16 febbraio 2017 al fine di garantire l'operatività della predetta Agenzia a decorrere dal 1° luglio 2017, da ritenersi validi ed efficaci,

ivi compresa la determinazione n. 6 del 23 giugno 2017, con la quale è stato approvato il Regolamento di amministrazione.

Avverso tali provvedimenti ha articolato le medesime già dedotte nei primi motivi aggiunti.

Anche di tali ricorsi la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell'economia e delle finanze, l'Agenzia delle entrate e l'Avv. Ernesto Maria Ruffini hanno chiesto il rigetto in quanto inammissibili e infondati, rappresentando, nuovamente, l'improcedibilità del ricorso introduttivo, per avere gli atti gravati esaurito i loro effetti.

All'udienza dell'8 maggio 2019 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

L'art. 1 del d.l. 22 ottobre 2016 n.193, convertito, con modificazioni, dalla Legge 1° dicembre 2016 n. 225 e contenente "*Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili*", al comma 1, dispone che "*A decorrere dal 1° luglio 2017 le società del Gruppo Equitalia sono sciolte, a esclusione della società di cui alla lettera b) del comma 11, che svolge funzioni diverse dalla riscossione. Le stesse sono cancellate d'ufficio dal registro delle imprese ed estinte, senza che sia esperita alcuna procedura di liquidazione*".

Ai sensi dei commi 2 e 3 della stessa norma, "*Dalla data di cui al comma 1, l'esercizio delle funzioni relative alla riscossione nazionale [...] è attribuito all'Agenzia delle entrate di cui all'articolo 62 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, ed è svolto dall'ente strumentale di cui al comma 3. Al fine di garantire la continuità e la funzionalità delle attività di riscossione, è istituito, a far data dal 1° luglio 2017, un ente pubblico economico, denominato «Agenzia delle entrate-Riscossione», ente strumentale dell'Agenzia delle entrate sottoposto all'indirizzo e alla vigilanza del Ministro dell'economia e delle finanze. ... L'ente subentra, a titolo universale, nei rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali, delle società del Gruppo Equitalia di cui al comma 1 e assume la qualifica di agente della riscossione con i poteri e secondo le disposizioni di cui al titolo I, capo II, e al titolo II, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602. L'ente*

*può anche svolgere le attività di riscossione delle entrate tributarie o patrimoniali delle amministrazioni locali”.*

Il comma 3 stabilisce inoltre che *“Sono organi dell'ente il presidente, il comitato di gestione e il collegio dei revisori dei conti, il cui presidente è scelto tra i magistrati della Corte dei conti”* e il successivo comma 4 dispone che *“Il comitato di gestione è composto dal direttore dell'Agenzia delle entrate, che è il presidente dell'ente, e da due componenti nominati dall'Agenzia medesima tra i propri dirigenti”.*

Ai sensi del successivo comma 5, poi, l'Agenzia *“opera nel rispetto dei principi di legalità e imparzialità, con criteri di efficienza gestionale, economicità dell'attività ed efficacia dell'azione”*, nel perseguimento degli obiettivi di volta in volta fissati dal Ministero dell'economia e delle finanze e dall'Agenzia delle Entrate con l'atto aggiuntivo alla convenzione di cui all'art. 59 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, *“garantendo la massima trasparenza degli obiettivi stessi, dell'attività svolta e dei risultati conseguiti”.*

In ragione della sua natura di ente pubblico economico, *“l'Agenzia delle entrate-Riscossione è sottoposta alle disposizioni del codice civile e delle altre leggi relative alle persone giuridiche private”* (art. 1, comma 6, d.l. n. 193/2016, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 225/2016) e allo stesso è trasferito, a far data dal 1 luglio 2017, *“il personale delle società del Gruppo Equitalia con contratto di lavoro a tempo indeterminato e determinato [...] in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto, senza soluzione di continuità e con la garanzia della conservazione della posizione giuridica, economica e previdenziale maturata alla data del trasferimento”*, con applicazione dell'art. 2112 del codice civile” (art. 1, comma 9, d.l. n. 193/2016, convertito, con modificazioni dalla legge n. 225/2016).

Da ultimo, il comma 15 dell'art. 1 in esame, stabilisce che, *“In sede di prima applicazione, entro il 30 aprile 2017, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, l'Amministratore delegato di Equitalia S.p.A. è nominato commissario straordinario per gli adempimenti propedeutici all'istituzione dell'ente di cui al comma 3, per l'elaborazione dello statuto ai fini di cui al comma 5 e per la vigilanza e la gestione della fase transitoria”.*

In applicazione di tale ultima previsione, con il d.P.C.M. 16 febbraio 2017, l'Avv. Ernesto Maria Ruffini è stato nominato “*Commissario straordinario per gli adempimenti propedeutici all'istituzione dell'Agenzia delle entrate-Riscossione*” e sono stati specificati i compiti e le funzioni ad esso affidate.

Il d.P.C.M. di nomina, come visto nell'esposizione in fatto, costituisce l'oggetto del ricorso introduttivo, affidato a motivi di doglianza, che senza muovere alcuna contestazione al contenuto del decreto, prospettano solo questioni di legittimità costituzionale della previsione di cui al comma 9 del d.l. n.193/2016, che violerebbe la regola del pubblico concorso per l'accesso alle pubbliche amministrazioni, e lamentano l'abusiva attribuzione all'Agenzia delle entrate- Riscossioni della natura di ente pubblico economico.

Tale schema argomentativo è sostanzialmente conservato nei due ricorsi per motivi aggiunti, volti all'annullamento di specifici articoli dello Statuto e del Regolamento di amministrazione dell'Agenzia delle entrate-Riscossione.

Preliminarmente occorre esaminare la richiesta di estromissione dal giudizio formulata dall'Istituto nazionale di previdenza sociale, evocato in giudizio alla ricorrente.

La richiesta va accolta in considerazione del fatto che l'ente, come dallo stesso rappresentato nella memoria depositata in data 16 giugno 2017, non è titolare di alcuna posizione di diritto sostanziale oggetto del presente giudizio, né con riferimento alla soppressione delle società del Gruppo Equitalia e alla contestuale istituzione dell'ente pubblico economico strumentale, né con riferimento ai rapporti di lavoro subordinato dei dipendenti dell'istituita agenzia.

Va del pari estromessa, come richiesto dalla difesa erariale, l'Agenzia delle entrate, pure evocata in giudizio da **Dirpubblica**, il difetto di legittimazione passiva della quale va collegato al fatto che la stessa è soggetto estraneo alla procedura di trasformazione.

Il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti, come poi eccepito dalla Presidenza del Consiglio, dal Ministero dell'economia e delle finanze, dall'Agenzia delle

Entrate – Riscossione e dagli interventori ad opponendum, sono inammissibili per carenza di legittimazione e di interesse a ricorrere.

Deve essere in proposito, preliminarmente ricordato, come *“Il processo amministrativo non costituisce [...] una giurisdizione di diritto oggettivo, volta semplicemente a ristabilire una legalità che si assume violata, ma ha la funzione di dirimere una controversia fra un soggetto che si afferma leso in modo diretto e attuale da un provvedimento amministrativo e l'amministrazione che lo ha emanato (cfr., da ultimo, Tar Campania, Napoli, sez. IV, 3 dicembre 2018, n. 6934, con ampi richiami giurisprudenziali).*

Ne discende la necessaria ricorrenza, al fine di individuare le condizioni dell'azione, di *“due fattori legittimanti la proposizione del ricorso: il primo, la sussistenza di una situazione giuridica qualificata, di interesse differenziato rispetto a tutti gli altri soggetti, in virtù della quale il soggetto titolare della stessa acquisisce la c.d. legitimatio ad causam; il secondo costituito dall'effettività ed attualità della lesione subita, lì dove occorre un pregiudizio concreto subito da un soggetto, secondo il canone di cui all' art. 100 c.p.c. (legitimatio ad processum) e dalla conseguente possibilità di ritrarre dall'impugnazione un effetto utile al bene della vita oggetto del giudizio”* (così, da ultimo, TAR Toscana, Sez. III, 7 febbraio 2019, n. 208).

Nel caso in esame, e sotto diversi profili, difettano entrambe le condizioni.

In primo luogo deve considerarsi come i ricorsi proposti da **Dirpubblica** postulano, quale necessario presupposto logico, l'illegittima qualificazione, ad opera del legislatore, dell'Agenzia delle entrate riscossione quale ente pubblico economico.

Su tale asserzione, e sulla conseguente (ritenuta) natura pubblicistica del rapporto di lavoro dei dipendenti dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, si basano, infatti, nella ricostruzione di parte, sia la legittimazione a ricorrere di **Dirpubblica**, associazione sindacale che riunisce funzionari e dirigenti delle pubbliche amministrazioni, sia il suo interesse a contestare il trasferimento del personale da Equitalia al nuovo ente pubblico economico, in assenza di concorso pubblico.

L'assunto di base, tuttavia, è assolutamente indimostrato, sia perché, come sottolineato dalla difesa dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, quella di istituire enti pubblici economici è una valutazione politica del legislatore (sulla cui valenza meramente ordinamentale e organizzativa, cfr., da ultimo, Corte costituzionale 9 luglio 2015, n. 140 e, meno recentemente, 14 giugno 1995, n. 244, mentre sulla rilevanza di una qualificazione normativa espressa, cfr. Cassazione civile, sez. III, 27 giugno 2018, n.16914, e, con espresso riferimento all'Agenzia delle entrate- Riscossione, Cassazione civile, sez. III, 7 giugno 2018, n.14739), sia perché la contestazione dell'opzione prescelta, come emerge chiaramente dalle argomentazioni ricorsuali a tale aspetto dedicate, è tutta affidata a giudizi di valore concernenti l'opportunità della scelta, ovvero a interpretazioni basate su possibili e future disfunzioni operative dell'istituito ente pubblico economico, o, infine, a valutazioni che esprimono mere aspirazioni de jure condendo, ma non individuano puntuali vizi del dettato normativo vigente, risultando assolutamente generiche laddove arrivano ad invocare i parametri costituzionali degli artt. 3, 23, 53, 97, 81 e 117 sull'assunto che la costituzione della nuova agenzia *“si risolve, con ogni evidenza, in una situazione di svantaggio per i contribuenti e gli utenti del servizio riscossione”* (cfr. ricorso introduttivo pagine 18 ss.).

La legittimazione a ricorrere, tuttavia, nel processo amministrativo presuppone il riconoscimento di una situazione giuridica attiva, protetta dall'ordinamento, riferita ad un bene della vita oggetto della funzione svolta dall'Amministrazione, l'esistenza della quale non può essere meramente enunciata, ma deve essere dedotta ed argomentata dall'interessato (Consiglio di Stato, sez. V, 27 gennaio 2016, n. 265).

In sostanza, sebbene la legittimazione vada verificata alla luce della prospettazione di parte in ordine alla ricorrenza di una situazione giuridica legittimante, tale prospettazione, ancorché solo in termini di puntuale indicazione dei presupposti e senza che ciò comporti un'anticipazione delle valutazioni di merito, deve essere esposta da colui che agisce in giudizio in

termini concretamente apprezzabili e, sicuramente, non assertivi o ipotetici (quali, nello specifico, la sostenuta abusiva istituzione di un ente pubblico economico), ciò che esclude che l'affermazione della propria legittimazione a ricorrere possa risolversi in una mera enunciazione (nel senso che la prospettazione di parte deve essere "*plausibile*", cfr. da ultimo Consiglio di Stato, sez. V, 2 aprile 2019, n. 2175, mentre sulla possibilità di valutare la ricorrenza della legittimazione a ricorrere dopo parziale scrutinio delle censure di parte, cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 27 gennaio 2016, n. 265).

Nel processo amministrativo, infatti, "*la qualità che legittima a un'azione in giudizio va [...] individuata in base alla corrispondenza effettiva con la titolarità della situazione sostanziale di cui si lamenta la lesione*", la ricorrenza della quale non può essere rimessa a forme di autoqualificazione (cfr., Consiglio di Stato, sez. VI, 18 aprile 2012, n. 2208) o ad apodittiche ricostruzioni.

Tale più stretto legame tra legittimazione a ricorrere e titolarità della posizione giuridica legittimante, propria del processo amministrativo, trova la sua spiegazione nella specifica inerenza dell'interesse legittimo all'esercizio di una funzione pubblica, sui contenuti della quale si modella la situazione giuridica soggettiva del privato.

La concreta e peculiare consistenza della situazione giuridica tutelata può pertanto richiedere, come ad esempio accade in caso di interessi azionati da enti associativi o di interessi oppositivi, un onere di maggior specificazione in ordine alla titolarità di una qualificata posizione sostanziale (ex multis, cfr., con riferimento alle associazioni, Tar Lombardia, Milano, sez. III, 27 dicembre 2017, n. 2506, che rileva come "*la legittimazione ad agire delle associazioni di settore presuppone che il soggetto ricorrente allegghi e supporti sul piano probatorio la titolarità di una situazione giuridica soggettiva, anche di natura collettiva, pregiudicata dall'azione amministrativa*", con conseguente insufficienza di mere affermazioni, e, con riferimento ai provvedimenti che pregiudichino diritti dominicali, Tar Puglia, Bari, sez. II, 16 ottobre 2018, n. 1316, che rileva come il ricorrente debba corroborare la titolarità della situazione legittimante,

provando, in termini rigorosi, il requisito della *vicinitas* o, ancora, in materia di commercio, Tar Puglia, Bari, sez. II, 16 ottobre 2018, n. 1316).

Sotto altro profilo, e sempre in punto di legittimazione a ricorrere, va pure considerato che la ricorrente non allega alcun dato relativo alla sua rappresentatività e all'omogeneità degli interessi dei suoi iscritti rispetto alla prospettata ricostruzione, limitandosi a riferire di agire a tutela di un interesse esponenziale, ciò che ridonda in un'ulteriore ragione di carenza di specificità e di prova in ordine alla ricorrenza della pretesa situazione legittimante.

Avuto riguardo all'oggetto dei ricorsi, va poi pure rilevata la carenza di interesse ad agire di **Dirpubblica**.

Alla luce della natura privatistica del rapporto di lavoro dei dipendenti dell'istituita agenzia, appare infatti evidente come la ricorrente, che dichiara di agire a tutela degli interessi di pubblici dipendenti, non può ricevere, dai richiesti annullamenti, alcuna utilità (sul principio per cui incombe sul ricorrente l'onere di fornire la prova concreta della lesione specifica inferta dagli atti impugnati alla sua sfera giuridica, evidenziando "... *in particolare - con riferimento alla fattispecie concreta - come, perché ed in quale misura il provvedimento impugnato incida sulla posizione sostanziale dedotta in causa, determinandone una lesione effettiva, immediata ed attuale*", cfr. da ultimo, Tar Puglia, Bari, sez. II, 16 ottobre 2018, n. 1316, che richiama, tra le più recenti, Consiglio di Stato, sez. IV, 24 aprile 2018 n. 2458 e sez. IV, 19 luglio 2017 n. 3563).

In proposito, e al fine di escludere la legittima configurabilità di un'utilità mediata, consistente nella mera possibilità di adire il giudice delle leggi per il tramite dell'impugnativa del d.P.C.M. di nomina, deve richiamarsi il costante orientamento giurisprudenziale secondo cui la coincidenza tra *petitum* del giudizio *a quo* e oggetto della questione di costituzionalità - cui conseguirebbe che un'eventuale sentenza di accoglimento esaurisca la tutela richiesta dal rimettente - determina il difetto di incidentalità della questione e l'inammissibile attivazione in via principale del sindacato di costituzionalità al

di fuori delle ipotesi tassativamente previste (cfr. Corte costituzionale, 13 gennaio 2014, n. 1, 7 luglio 2016, n. 165; 9 febbraio 2017, 35).

Diversamente opinando, infatti, verrebbe elisa la necessaria incidentalità della questione di costituzionalità (cfr. Tar Lazio, Roma, sez. I bis, 4 gennaio 2016, n. 15).

In conclusione il ricorso va dichiarato inammissibile.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, previa estromissione dal giudizio dell'Istituto nazionale di previdenza sociale e dell'Agenzia delle entrate, lo dichiara inammissibile.

Condanna la ricorrente al pagamento delle spese processuali liquidate in complessivi € 5.000,00 (cinquemila/00) di cui € 2.500,00 in favore della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'economia e delle finanze e dell'Agenzia delle Entrate, in solido fra loro, e € 2.500,00 in favore dell'Agenzia per le entrate riscossioni e di Ernesto Maria Ruffini, in solido tra loro.

Compensa le spese nei confronti dell'Inps e degli interventori.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 maggio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Roberta Cicchese, Consigliere, Estensore

Lucia Maria Brancatelli, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Roberta Cicchese**

**IL PRESIDENTE**  
**Carmine Volpe**

## IL SEGRETARIO