

Publicato il 20/07/2018

N. 08253/2018 REG.PROV.COLL.
N. 02080/2016 REG.RIC.



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

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 2080 del 2016, 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, con domicilio eletto presso lo studio del difensore in Roma, Piazzale Clodio, 18;

contro

Agenzia delle dogane e dei monopoli, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Giuseppe Mondello, Roberto Galdi e Luca Moriconi, non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Elisabetta Biondi, Marina Luigia Zanga, Lucio Iacobucci, Stefano Ricci, rappresentati e difesi dall'avvocato Francesco Angelini, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Sanremo, 3;

per l'annullamento

quanto al ricorso introduttivo del giudizio:

- della determinazione prot. 19920 R.I. del 24 novembre 2015, con la quale il Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha istituito 117 posizioni organizzative denominate "*posizioni di funzionario delegato*" ai sensi dell'articolo 4-bis del decreto legge n. 78 del 2015;
- del parere espresso dal Comitato di gestione con delibera n. 289 del 24 novembre 2015, di cui non si conosce il contenuto;
- dell'appunto n. 19919/2015 della Direzione centrale organizzazione e personale, di cui non si conosce il contenuto;
- della nota prot. 103208 R.U. del 24 novembre 2015, con la quale il Direttore centrale del personale *ad interim* ha adottato le direttive per il conferimento delle deleghe di funzioni di cui all'articolo 4-*bis* del decreto legge n. 78 del 2015;
- della determinazione prot. 28420 R.I. del 23 dicembre 2015, con la quale il Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha individuato i valori dell'indennità di posizione organizzativa temporanea da attribuire ai funzionari delegati di cui all'articolo 4-*bis* del decreto legge n. 78 del 2015;
- degli atti eventualmente e conseguentemente adottati per l'avvio delle procedure selettive per il conferimento delle deleghe di funzioni dirigenziali e delle deleghe eventualmente conferite, con attribuzione delle posizioni organizzative temporanee, dei quali tutti la ricorrente non è a conoscenza;
- di ogni altro atto e/o provvedimento preordinato, conseguente e connesso, ivi compresa la nota del Ministero dell'economia e delle finanze prot. 3-8403 del 10 settembre 2015, per quanto lesivi degli interessi collettivi di cui la Federazione ricorrente costituisce ente esponenziale;

quanto ai motivi aggiunti depositati il 22 aprile 2016:

- dell'elenco dei titolari “*di deleghe posizioni organizzative temporanee istituite ai sensi dell'art. 4 bis del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78*” pubblicato sulla Sezione “Amministrazione trasparente” del sito istituzionale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli in data 11 febbraio 2016 e aggiornato in data 28 febbraio 2016;

- delle deleghe di funzioni dirigenziali e connessi incarichi di posizione organizzativa temporanea conferiti ai sensi dell'articolo 4-*bis* del decreto legge n. 78 del 2015 ai soggetti indicati nell'elenco di cui al punto precedente, di cui si ignorano gli estremi e i contenuti di dettaglio;

- di ogni altro atto e /o provvedimento preordinato, conseguente e connesso, per quanto lesivo degli interessi collettivi di cui la Federazione ricorrente costituisce ente esponenziale;

impugnazione integrata con motivi aggiunti depositati il 16 febbraio 2017;

nonché, con i motivi aggiunti depositati il 22 marzo 2017, per l'annullamento:

- dell'atto prot. 143241 R.U. del 20 dicembre 2016, con il quale, tenuto conto dell'articolo 1-*bis* del decreto legge n. 193 del 2016, è stato disposto l'avvio di nuove procedure selettive per l'attribuzione di 13 deleghe e posizioni organizzative temporanee ai sensi dell'articolo 4-*bis* del decreto legge n. 78 del 2015;

- dell'atto prot. 143710/RU del 21 dicembre 2016, con il quale sono state fornite ulteriori indicazioni operative in ordine a quanto già disposto con atto prot. 143241 R.U. del 20 dicembre 2016, con particolare riferimento alla conferma delle deleghe e posizioni organizzative temporanee già conferite;

- dell'atto prot. 144156 del 22 dicembre 2016, recante “*Atto n. 143241 R.U. del 20.12.2016 – errata corrige*”;

- della determinazione prot. 31025 R.I. del 29 dicembre 2016, con la quale,

recepando il nuovo termine di cui all'articolo 1-*bis* del decreto legge n. 193 del 2016, è stata modificata la determinazione prot. 19920 del 24 novembre 2015 ed è stato sostituito l'elenco allegato alla predetta determinazione;

- dell'atto prot. 145758 del 29 dicembre 2016 con il quale è stato disposto l'avvio di nuove procedure selettive per l'attribuzione di nuove 13 deleghe e posizioni organizzative temporanee ai sensi dell'articolo 4-*bis* del decreto legge n. 78 del 2015, come risultanti dall'elenco allegato alla determinazione prot. 31025 R.I. del 29 dicembre 2016;
- di ogni altro atto e/o provvedimento preordinato, conseguente e connesso, per quanto lesivi degli interessi collettivi di cui la Federazione ricorrente costituisce ente esponenziale.

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

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli;

Visti l'articolo 134 della Costituzione, l'articolo 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Visto l'articolo 79 cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 gennaio 2018 la dott.ssa Floriana Venera Di Mauro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

A) SVOLGIMENTO DEL PROCESSO.

1. Con il ricorso introduttivo del giudizio, Dirpubblica (Federazione del Pubblico Impiego) ha impugnato gli atti specificati in epigrafe, adottati dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli in attuazione dell'articolo 4-*bis* del decreto legge 19 giugno 2015 (*“Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale*

nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali”), introdotto dalla legge di conversione 6 agosto 2015, n. 125.

2. Nel suo originario tenore, il suddetto articolo 4-*bis*, recante “*Disposizioni per la funzionalità operativa delle Agenzie fiscali*” ha previsto:

- che “*Ai fini della sollecita copertura delle vacanze nell'organico dei dirigenti*”, le Agenzie fiscali siano autorizzate ad annullare le procedure concorsuali per la copertura di posti dirigenziali bandite e non ancora concluse e a indire concorsi pubblici, per un corrispondente numero di posti, per soli esami, da espletare entro il 31 dicembre 2016, sulla base dei requisiti di accesso e relative modalità selettive definiti, nel rispetto delle disposizioni di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione (comma 1);

- che “*In relazione all'esigenza di garantire il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa*”, i dirigenti delle Agenzie fiscali, per esigenze di funzionalità operativa, possano delegare, “*previa procedura selettiva con criteri oggettivi e trasparenti, a funzionari della terza area, con un'esperienza professionale di almeno cinque anni nell'area stessa, in numero non superiore a quello dei posti oggetto delle procedure concorsuali indette ai sensi del comma 1 e di quelle già bandite e non annullate alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le funzioni relative agli uffici di cui hanno assunto la direzione interinale e i connessi poteri di adozione di atti, escluse le attribuzioni riservate ad essi per legge, tenendo conto della specificità della preparazione, dell'esperienza professionale e delle capacità richieste a seconda delle diverse tipologie di compiti, nonché della complessità gestionale e della rilevanza funzionale e organizzativa degli uffici interessati, per una durata non eccedente l'espletamento dei concorsi di cui al comma 1 e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2016*” (comma 2);

- che “*A fronte delle responsabilità gestionali connesse all'esercizio delle deleghe affidate*”, ai funzionari delegati siano attribuite, “*temporaneamente e al solo scopo di*

fronteggiare l'eccezionalità della situazione in essere”, “*nuove posizioni organizzative ai sensi dell'articolo 23-quinquies, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135*” (così ancora il comma 2);

- che “*Per dare attuazione alla disposizione di cui al comma 2, senza alcun nocumento al benessere organizzativo delle Agenzie fiscali e all'attuazione dei previsti istituti di valorizzazione della performance*”, le risorse connesse al risparmio di spesa previsto sino all'espletamento dei concorsi banditi per la copertura dei posti dirigenziali vacanti siano utilizzate per finanziare le posizioni organizzative temporaneamente istituite, “*fermo restando che non meno del 15 per cento del risparmio stesso deve comunque essere destinato ad economia di bilancio*” (comma 3).

La disposizione normativa è stata poi modificata a più riprese, in particolare: dall'articolo 1-*bis*, comma 1, del decreto legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225; dall'articolo 14-*bis*, comma 1, del decreto legge 30 dicembre 2016, n. 244, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19; dall'articolo 9-*ter*, comma 1, lett. a) e b) del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96; dall'articolo 1, comma 95, lett. b), della legge 27 dicembre 2017, n. 205. Le suddette disposizioni hanno introdotto successivi differimenti dei termini stabiliti dai commi 1 e 2 dell'articolo 4-*bis*, ossia dei termini rispettivamente riferiti – come si è visto – allo svolgimento dei concorsi per la copertura dei posti dirigenziali e al conferimento delle deleghe di funzioni dirigenziali a funzionari della Terza Area. Tali termini risultano, attualmente, entrambi fissati al 31 dicembre 2018.

3. La ricorrente ha lamentato che la previsione normativa censurata sarebbe diretta a intervenire nel contesto organizzativo determinatosi, nell'ambito delle Agenzie fiscali, a seguito della sentenza della Corte

costituzionale n. 37 del 2015, perpetuando – tuttavia – i medesimi profili di illegittimità costituzionale già riscontrati nelle previsioni dichiarate costituzionalmente illegittime.

4. In particolare, con la sentenza ora richiamata la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 24, del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16 (*“Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento”*), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44, ove, nel regolare la *“copertura provvisoria di posizioni dirigenziali”*, consentiva 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 che – al momento dell'impugnativa – era fissata al 31 dicembre 2010.

La previsione ora richiamata è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte per violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost, in quanto *“ha contribuito all'indefinito 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”* (così Corte cost. n. 35 del 2015).

Con la stessa sentenza, la Corte – in applicazione dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 – ha dichiarato anche l'illegittimità costituzionale delle previsioni recanti proroghe dei termini contenuti nella disposizione direttamente attinta dal giudizio di incostituzionalità, ossia l'articolo 1, comma 14, del decreto legge 30 dicembre 2013, n. 150 (*“Proroga di termini previsti da disposizioni legislative”*), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2014, n. 15 e dell'articolo 1, comma 8, del decreto legge 31 dicembre 2014, n. 192 (*“Proroga di termini previsti da disposizioni legislative”*). E ciò in quanto – come evidenziato dalla Corte – tali previsioni di proroga facevano corpo con la

norma censurata, “*producendo unitamente ad essa effetti lesivi, ed anzi aggravandoli*”.

5. Secondo la prospettazione di Dirpubblica, la disposizione introdotta dall'articolo 4-*bis* del decreto legge n. 78 del 2015 sarebbe diretta a perpetuare ulteriormente nel tempo, nonostante la pronuncia della Corte costituzionale, l'attribuzione a funzionari delle Agenzie fiscali di posizioni sostanzialmente dirigenziali, eludendo l'obbligo costituzionale di operare la copertura dei posti dell'organico della dirigenza mediante concorsi pubblici aperti.

In questa prospettiva, la ricorrente ha censurato in particolare – insieme agli ulteriori atti indicati in epigrafe – la determinazione del Direttore dell'agenzia delle dogane e dei monopoli del 24 novembre 2015, con la quale, in attuazione della previsione normativa ora richiamata, sono state specificamente individuate, mediante rinvio a un apposito elenco, centodiciassette posizioni organizzative, denominate “*posizioni di funzionario delegato*”. Ha, inoltre, impugnato la nota in pari data, con la quale il Direttore centrale del personale ad interim ha adottato le direttive per il conferimento delle deleghe di funzioni di cui all'articolo 4-*bis* del decreto legge n. 78 del 2015, nonché la determinazione del 23 dicembre 2015, con la quale il Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha individuato i valori dell'indennità di posizione organizzativa temporanea da attribuire agli stessi funzionari delegati.

5.1 Più in dettaglio, con il primo motivo del ricorso introduttivo del giudizio, Dirpubblica ha allegato che l'articolo 4-*bis* del decreto legge n. 78 del 2015 sarebbe illegittimo, per violazione dell'articolo 77 della Costituzione, poiché recherebbe norme “intruse” rispetto al decreto legge che ne costituisce il veicolo, diretto a introdurre disposizioni urgenti in materia di enti territoriali.

5.2 Con il secondo motivo, la ricorrente ha, poi, affermato che lo stesso

articolo del decreto legge sarebbe affetto da illegittimità costituzionale anche per violazione degli articoli 3, 51, 97, 136 e 137 della Costituzione, in quanto diretto all'elusione del giudicato costituzionale, costituito dalla sentenza n. 37 del 2015.

5.3 Con ulteriori tre motivi di impugnazione, Dirpubblica, ferme restando le pregiudiziali questioni di legittimità costituzionale, ha censurato i provvedimenti assunti dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, sopra richiamati, anche per illegittimità propria, e non derivata dall'illegittimità della norma attributiva del potere, sostenendo:

- che l'Amministrazione si sarebbe adoperata soltanto per l'attribuzione delle *“posizioni di funzionario delegato”* – le quali dissimulerebbero il conferimento di veri e propri incarichi dirigenziali – senza contemporaneamente attivarsi per svolgere e portare a termine le procedure concorsuali per la copertura dei posti da dirigente, e che sarebbero comunque illegittime le determinazioni che hanno portato all'individuazione di tali posizioni nel numero di centodiciassette;
- che il provvedimento del Direttore dell'Agenzia del 24 novembre 2015, recante l'individuazione delle *“posizioni di funzionario delegato”*, non avrebbe indicato i criteri in base ai quali sono state individuate le sedi da coprire con dirigenti e quelle da attribuire a funzionari delegati, le quali ultime verrebbero così a essere sottratte alla dirigenza di ruolo dell'Amministrazione; che le *“posizioni di funzionario delegato”* sarebbero dovute risultare in maniera meramente residuale, all'esito della copertura dei posti da dirigente; che sarebbero pure illegittime le previsioni in base alle quali i funzionari partecipanti alla selezione sono stati ammessi a concorrere per una sola posizione e, inoltre, hanno dovuto presentare la propria candidatura senza conoscere il valore dell'indennità di posizione organizzativa temporanea attribuita all'ufficio prescelto;
- che l'attribuzione delle posizioni organizzative, conferite ai sensi

dell'articolo 23-*quinquies*, comma 1, lett. a), n. 2), del decreto legge n. 95 del 2012, presupporrebbe l'adozione del sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale di cui ai Titoli II e III del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e tuttavia l'Agenzia non sarebbe dotata di tale sistema.

5.4 Con il sesto e ultimo motivo del ricorso introduttivo del giudizio, la ricorrente ha, poi, censurato ulteriormente i commi 2 e 3 dell'articolo 4-*bis* del decreto legge n. 78 del 2015, i quali – a suo avviso – sarebbero illegittimi anche per violazione degli articoli 81, terzo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, in considerazione della mancanza di copertura finanziaria e della violazione dell'equilibrio di bilancio. In subordine, la parte ha allegato che, ove la disposizione normativa fosse ritenuta legittima sotto questo profilo, sarebbero tuttavia illegittimi i provvedimenti impugnati, per violazione dei principi in tema di copertura della spesa posti dallo stesso articolo 4-*bis* e dell'articolo 97, primo comma, della Costituzione.

6. Con atto di motivi aggiunti depositato il 22 aprile 2016, Dirpubblica ha riproposto le medesime censure già contenute nel ricorso introduttivo del giudizio nei confronti degli ulteriori atti adottati dall'Agenzia, e in particolare dell'elenco dei titolari delle “*deleghe di posizioni organizzative temporanee*” pubblicato sul sito internet dell'Amministrazione e delle stesse deleghe di funzioni e connessi incarichi conferiti ai funzionari individuati.

7. Dirpubblica ha successivamente depositato un ulteriore atto di motivi aggiunti, diretto contro i provvedimenti già precedentemente impugnati, che sono stati ulteriormente censurati alla luce dell'articolo 1-*bis* del decreto legge 22 ottobre 2016, n. 193, introdotto dalla legge di conversione 1° dicembre 2016, n. 282, il quale ha prorogato al 30 settembre 2017 il termine di cui al comma 2 dell'articolo 4-*bis* del decreto legge n. 78 del 2015, ossia il termine per il conferimento delle deleghe ai funzionari.

Secondo la ricorrente, la suddetta previsione farebbe emergere l'ulteriore illegittimità dei provvedimenti già impugnati, per violazione degli articoli 3, 51, 77, 97 e 136 della Costituzione, perché la proroga del solo termine per il conferimento delle “*posizioni di funzionario delegato*” (contenuto al comma 2 dell'articolo 4-*bis* del decreto legge n. 78 del 2015), senza una correlativa proroga anche del termine per lo svolgimento dei concorsi per l'ordinaria copertura dei posti da dirigente (termine contenuto al comma 1 dello stesso articolo 4-*bis*, e rimasto fissato al 31 dicembre 2016) avrebbe eliminato il necessario nesso di strumentalità tra il conferimento delle deleghe ai funzionari e lo svolgimento delle procedure finalizzate al reclutamento del personale dirigente, consentendo il conferimento di tali deleghe a prescindere dall'attività diretta alla copertura dei posti con le modalità ordinarie.

La ricorrente ha, inoltre, prospettato l'illegittimità dell'articolo 1-*bis* del decreto legge n. 193 del 2016 anche in considerazione dell'illegittimità costituzionale della disposizione modificata, ossia l'articolo 4-*bis* del decreto legge n. 78 del 2015, per le ragioni già indicate nei primi due motivi del ricorso introduttivo e del primo ricorso per motivi aggiunti.

8. Con un terzo atto di motivi aggiunti, Dirpubblica ha, infine, esteso l'impugnazione agli ulteriori atti, meglio specificati in epigrafe, con i quali l'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha dato attuazione alle previsioni normative censurate, e in particolare ha disposto l'avvio di nuove procedure selettive per l'attribuzione di posizioni organizzative (atti del 20 dicembre e del 29 dicembre 2016), ha fornito ulteriori indicazioni operative per la conferma delle deleghe e posizioni organizzative già conferite (atto del 21 dicembre 2016) e ha modificato la determinazione del 24 novembre 2015, sostituendo l'elenco delle “*posizioni di funzionario delegato*” ad essa allegato (determinazione del 29 dicembre 2016).

9. La causa è stata parzialmente decisa dal Collegio con sentenza non

definitiva, con la quale sono state rigettate, anzitutto, sia l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, che l'eccezione di difetto di legittimazione di Dirpubblica alla proposizione del ricorso.

10. Ritenuti sussistenti, quindi, tanto i presupposti processuali, quanto le condizioni dell'azione, il Collegio è passato alla decisione nel merito della controversia.

11. Nell'esaminare le censure dedotte, il Collegio ha evidenziato di ritenere rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale che si indicheranno nel prosieguo, originanti da quanto prospettato dalla ricorrente con i primi due motivi del ricorso introduttivo del giudizio e con le corrispondenti allegazioni contenute nei successivi atti di motivi aggiunti.

12. Sono stati, invece, respinti il sesto motivo del ricorso introduttivo e le corrispondenti censure contenute nel primo ricorso per motivi aggiunti, dovendo reputarsi manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale ivi proposta.

13. E' stata, inoltre, ritenuta non rilevante la questione di legittimità costituzionale prospettata con il secondo ricorso per motivi aggiunti, e ripresa nei terzi motivi aggiunti, diretta nei confronti dell'articolo 1-*bis* del decreto legge n. 193 del 2016.

14. Con la sentenza non definitiva, la causa è stata quindi parzialmente decisa, nei termini ora riportati, riservando a una separata ordinanza la rimessione alla Corte costituzionale delle questioni di legittimità costituzionale riscontrate.

B) QUESTIONI DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE CHE SI RIMETTONO ALLA CORTE.

15. Con la presente ordinanza, si sottopongono dunque alla Corte costituzionale le questioni di seguito indicate, riferite all'articolo 4-*bis* del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78, introdotto dalla legge di conversione 6

agosto 2015, n. 125, come successivamente modificato: dall'articolo 1-*bis*, comma 1, del decreto legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225; dall'articolo 14-*bis*, comma 1, del decreto legge 30 dicembre 2016, n. 244, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19; dall'articolo 9-*ter*, comma 1, lett. a) e b) del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96; dall'articolo 1, comma 95, lett. b), della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

In particolare, il Collegio dubita della compatibilità:

a) dell'intero articolo 4-*bis* con l'articolo 77 della Costituzione, ove sono stabiliti i casi e termini del ricorso, da parte del Governo, del potere di decretazione d'urgenza, e dal quale discendono i conseguenti limiti al potere del Parlamento di innovare il tenore del decreto legge in sede di conversione;

b) del comma 2 dello stesso articolo 4-*bis* con gli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione, in quanto la previsione normativa censurata ha stabilito la copertura di posti di dirigente senza il ricorso all'ordinaria modalità del concorso pubblico aperto, bensì mediante un meccanismo che prevede il conferimento di incarichi *ad interim* a dirigenti dell'Amministrazione e il contemporaneo "svuotamento" di tali incarichi, attuato con la delega necessaria a funzionari della stessa Amministrazione di tutte le attribuzioni non riservate ai dirigenti, per un periodo peraltro prorogato più volte nel corso del giudizio, spostando il termine finale di tale conferimento dal 31 dicembre 2016 fino al 31 dicembre 2018;

c) del comma 2 dell'articolo 4-*bis* con l'articolo 136 della Costituzione, in quanto la previsione censurata appare elusiva del giudicato costituzionale costituito dalla sentenza n. 37 del 2015 della Corte costituzionale.

C) RILEVANZA DELLE QUESTIONI DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE.

16. Come detto, con la sentenza che ha parzialmente definito il giudizio, il Collegio ha ritenuto sussistenti tanto i presupposti processuali, quanto le condizioni dell'azione, poiché ha respinto l'eccezione di difetto di giurisdizione e quella di difetto di legittimazione della ricorrente, sollevate dall'Amministrazione resistente.

Venendo, quindi, al merito del ricorso, il Collegio ritiene che le questioni di legittimità costituzionale sopra indicate debbano essere affrontate con priorità rispetto alle ulteriori e autonome censure pure dedotte dalla ricorrente nei confronti dei provvedimenti attuativi dell'articolo 4-*bis* del decreto legge n. 78 del 2015.

16.1 Occorre, infatti, rilevare che la parte ricorrente ha indicato i motivi di impugnazione nei quali sono contenute le suddette questioni di legittimità costituzionale come “pregiudiziali”, così operando una chiara graduazione delle censure, diretta ad attribuire carattere prioritario proprio a quelle che attingono direttamente la disciplina normativa contenuta all'articolo 4-*bis* del decreto legge n. 78 del 2015.

E, secondo l'insegnamento dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, il giudice amministrativo è vincolato, in linea di principio, dalla graduazione dei motivi operata dalla parte (Ad. Plen. n. 5 del 2015), salve le sole limitate eccezioni – non ravvisabili nel caso oggetto del presente giudizio – nelle quali la radicalità del vizio esclude la possibilità di dedurlo in via subordinata, come nel caso in cui sia allegata l'incompetenza dell'autorità che ha emesso in provvedimento impugnato.

Deve, anzi, qui aggiungersi che le questioni di legittimità costituzionale prospettate nel presente giudizio:

- da un lato, assumono carattere prioritario nell'interesse della ricorrente, la quale mira principalmente a ottenere l'eliminazione della norma su cui si fonda il potere esercitato dall'Amministrazione, e unicamente in via subordinata all'annullamento dei soli atti in cui tale potere si è

concretamente esercitato;

- dall'altro lato, prospettano i vizi più radicali tra quelli dedotti nel giudizio, attenendo tali vizi direttamente alla compatibilità con la Costituzione della norma attributiva del potere.

Ne deriva che la trattazione delle questioni di legittimità costituzionale assume carattere prioritario sotto entrambi i profili: dell'interesse manifestato dalla ricorrente mediante la graduazione dei motivi e dell'intensità dei profili di illegittimità dedotti.

16.2 Il Collegio ritiene, pertanto, di essere tenuto a trattare i motivi di impugnazione prendendo le mosse proprio dai primi due articolati con il ricorso introduttivo, nei quali sono compendiate le questioni di legittimità costituzionale che si ritiene di dover sottoporre allo scrutinio della Corte.

Da ciò l'imprescindibilità della soluzione delle suddette questioni al fine della decisione della causa.

D) NON MANIFESTA INFONDATEZZA DELLE QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE.

17. Come anticipato, il Collegio dubita, anzitutto, della compatibilità dell'intero articolo 4-*bis* con l'articolo 77 della Costituzione, ove sono stabiliti i casi e termini del ricorso, da parte del Governo, al potere di decretazione d'urgenza, e dal quale discendono i conseguenti limiti al potere del Parlamento di innovare il tenore del decreto legge in sede di conversione.

17.1 L'articolo 4-*bis* è stato inserito nel decreto legge n. 78 del 2015 dalla legge di conversione n. 125 del 2015.

Deve osservarsi che il decreto legge, inizialmente intitolato "*Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali*", risulta avere ad oggetto, per effetto delle modifiche apportate dalla legge di conversione, l'introduzione di "*Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione*

delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali”.

Dall’esame dell’articolato emerge, poi, che il decreto è composto da un unico Capo, dedicato agli *“Enti locali”*.

Le disposizioni contenute nel decreto legge, nel testo risultante dalla conversione, sono dirette, per la maggior parte, a introdurre previsioni comunque attinenti alla funzionalità degli enti territoriali e all’esercizio delle relative attribuzioni e a disciplinare gli ulteriori ambiti risultanti dall’allargamento dell’oggetto del decreto operato in sede di conversione.

17.2 Il Collegio è dell’avviso che l’introduzione, nel corpo del decreto legge in esame, dell’articolo 4-*bis*, recante *“Disposizioni per la funzionalità operativa delle Agenzie fiscali”* appaia del tutto eterogeneo rispetto alle finalità assunte dal Governo con l’attivazione del potere di decretazione d’urgenza, ossia la sola introduzione di *“Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali”* e che, comunque, tale eterogeneità sia ravvisabile anche a voler tenere conto – e a ritenere legittimamente operato – l’allargamento dell’oggetto del decreto legge disposto in sede di conversione.

Sul punto, la ricorrente ha segnalato che le disposizioni contenute nel suddetto articolo 4-*bis* sono sostanzialmente sovrapponibili rispetto a quelle contenute all’articolo 2 dello schema di decreto legislativo recante *“Misure per la revisione della disciplina dell’organizzazione delle agenzie fiscali”*, predisposto dal Governo in attuazione della delega legislativa di cui all’articolo 9, comma 1, lett. *h)* della legge 11 marzo 2014, n. 23 e presentato alle Camere, per il parere di competenza, il 27 giugno 2015 (Atto del Governo n. 181), nel tenore che tale articolo avrebbe dovuto assumere in base al parere espresso dalla Commissione finanze e tesoro del Senato. Circostanza, questa, che sembra evidenziare ulteriormente come il decreto legge in materia di enti territoriali non potesse costituire una idonea modalità per veicolare le previsioni in esame, le quali erano

destinate a trovare la loro appropriata *sedes materiae* nel contesto della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali, poi concretamente varata con il decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 157.

Non sembra neppure condivisibile la tesi, sostenuta dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli nel presente giudizio, secondo la quale l'introduzione delle disposizioni censurate nel corpo del decreto legge n. 78 del 2015 sarebbe giustificata dallo stretto collegamento funzionale che esisterebbe tra enti territoriali e agenzie fiscali. In particolare, tale collegamento dipenderebbe dalla circostanza le attività di competenza delle agenzie fiscali, ai sensi dell'articolo 3 dei rispettivi Statuti, sono organizzate e gestite secondo il modello del federalismo fiscale, per cui la funzionalità operativa delle predette agenzie sarebbe strumentale alla corretta attuazione, da parte degli enti territoriali, delle rispettive funzioni tributarie, nel rispetto del suddetto modello.

Il legame individuato dall'Amministrazione tra le previsioni del decreto legge e quelle introdotte in sede di conversione appare, in effetti, estremamente labile, atteso che l'interrelazione con l'esercizio di attribuzioni di enti territoriali segnalata dall'Agenzia sembra astrattamente predicabile pressoché per tutte o gran parte delle articolazioni periferiche di amministrazioni statali.

17.3 Ciò posto, il Collegio rileva che la giurisprudenza della Corte costituzionale, ha individuato, tra gli indici alla stregua dei quali verificare “*se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere*”, la “*evidente estraneità*” della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto legge in cui è inserita (così Corte cost. n. 171 del 2007; nello stesso senso Id. n. 128 del 2008).

In questa prospettiva, la Corte ha conseguentemente affermato che “*L'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame*

logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed «i provvedimenti provvisori con forza di legge», di cui alla norma costituzionale citata.”. E ciò in quanto “Il presupposto del «caso» straordinario di necessità e urgenza inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno. La scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il «caso» che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale” (Corte cost. n. 22 del 2012).

D'altro canto, “Ove le discipline estranee alla ratio unitaria del decreto presentassero, secondo il giudizio politico del Governo, profili autonomi di necessità e urgenza, le stesse ben potrebbero essere contenute in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati. Risulta invece in contrasto con l'art. 77 Cost. la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei.” (così ancora Corte cost. n. 22 del 2012).

La Corte ha, poi, chiarito che il vincolo di omogeneità del decreto legge, “la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza”, deve essere osservato anche dalla legge di conversione, atteso che lo stesso articolo 77, secondo comma, della Costituzione “istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario”. Conseguentemente, “se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), ma per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge” (così sempre

Corte cost. n. 22 del 2012).

La Corte ha, con ciò, affermato che le norme del decreto legge devono essere omogenee dal punto di vista della materia disciplinata o del fine dell'intervento normativo e ha riconosciuto alla legge di conversione al natura di *“legge funzionalizzata e specializzata”* che non può aprirsi a qualunque contenuto ulteriore, come del resto prescrivono anche i regolamenti parlamentari (Corte cost., ord. n. 34 del 2013); *“diversamente, l'iter semplificato potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare”* (Corte cost., sentenza n. 32 del 2014). La stessa Corte ha, infine, chiarito che *“Ciò vale anche nel caso di provvedimenti governativi ab origine a contenuto plurimo (...). In relazione a questa tipologia di atti – che di per sé non sono esenti da problemi rispetto al requisito dell'omogeneità (sentenza n. 22 del 2012) – ogni ulteriore disposizione introdotta in sede di conversione deve essere strettamente collegata ad uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge ovvero alla ratio dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso”* (così ancora Corte cost. n. 32 del 2014).

17.4 Alla stregua dei principi sanciti dalla giurisprudenza della Corte, è perciò da ritenere non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4-*bis* del decreto legge n. 78 del 2015 rispetto all'articolo 77, secondo comma, della Costituzione.

18. Come detto, il Collegio dubita anche della compatibilità del comma 2 dello stesso articolo 4-*bis* con gli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione, per le ragioni già affermate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 37 del 2015, anch'essa concernente l'organizzazione delle Agenzie fiscali ed emessa in un contenzioso del quale era parte anche l'odierna ricorrente Dirpubblica.

18.1 In quel giudizio era stata censurata la previsione contenuta all'articolo 8, comma 24, del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16 (*“Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure*

di accertamento”), convertito, con modificazioni, dall’articolo 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44. In particolare, le censure si riferivano specificamente alla previsione in base alla quale venivano fatti salvi, per il passato, gli incarichi dirigenziali già affidati dalle agenzie fiscali a propri funzionari, e si consentiva, nelle more dell’espletamento delle procedure concorsuali per la copertura dei posti di dirigente, di attribuire incarichi dirigenziali a propri funzionari, mediante la stipula di contratti di lavoro a tempo determinato, la cui durata era fissata in relazione al tempo necessario per la copertura del posto vacante tramite concorso.

Con la sentenza sopra citata, la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità del suddetto meccanismo di copertura dei posti da dirigente, lo ha ritenuto incostituzionale, per violazione del principio della necessità dell’accesso agli uffici pubblici previo concorso, necessario anche nei casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio.

In particolare, la Corte ha evidenziato che *“In apparenza, la disposizione impugnata non si pone in contrasto diretto con tali principi. Essa non conferisce in via definitiva incarichi dirigenziali a soggetti privi della relativa qualifica, bensì consente, in via asseritamente temporanea, l’assunzione di tali incarichi da parte di funzionari, in attesa del completamento delle procedure concorsuali.*

Tuttavia, l’aggiramento della regola del concorso pubblico per l’accesso alle posizioni dirigenziali in parola si rivela, sia alla luce delle circostanze di fatto, precedenti e successive alla proposizione della questione di costituzionalità, nelle quali la disposizione impugnata si inserisce, sia all’esito di un più attento esame della fattispecie delineata dall’art. 8, comma 24, del d.l. n. 16 del 2012.”.

La Corte ha riscontrato, da un lato, la prassi dell’Amministrazione (in quel giudizio, l’Agenzia delle entrate) di reiterare il conferimento di incarichi dirigenziali a propri funzionari, avvalendosi di un’apposita norma regolamentare, poi annullata in sede giurisdizionale, dall’altro l’introduzione

della previsione legislativa censurata, il cui vero obiettivo “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”. Conseguentemente, la Corte ha ritenuto l’articolo 8, comma 24, del decreto legge n. 16 del 2012 costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost, avendo “contribuito all’indefinito 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”.

18.2 Ad avviso del Collegio, l’articolo 4-bis, comma 2, del decreto legge n. 78 del 2015 appare affetto da uguali profili di illegittimità costituzionale.

In questo caso, la disposizione normativa non stabilisce formalmente – a differenza di quella dichiarata illegittima dalla Corte – il conferimento di incarichi dirigenziali asseritamente temporanei a funzionari, ma raggiunge sostanzialmente il medesimo scopo del perpetuarsi di tali incarichi, già riscontrato e censurato dalla Corte, mediante un complesso meccanismo normativo che prevede:

- l’attribuzione *ad interim* degli incarichi dirigenziali relativi a posizioni scoperte ai dirigenti già titolari di altro incarico dirigenziale;
- la delega, tuttavia, da parte dei dirigenti *ad interim*, di tutte le funzioni dirigenziali, eccetto quelle non delegabili per legge, a funzionari della Terza Area;
- il conferimento a questi funzionari di nuove “*posizioni organizzative*”, ai sensi dell’art. 23-*quinquies*, comma 1, lettera a), numero 2) del decreto legge n. 95 del 2012, ulteriormente speciali rispetto alle posizioni organizzative

speciali di livello non dirigenziale previste da quest'ultima previsione normativa, in quanto non risultanti dalla riclassificazione di un posto di dirigente in una posizione non dirigenziale;

- l'attribuzione ai funzionari titolari di queste speciali posizioni organizzative di un trattamento economico non corrispondente a quello dirigenziale, ma comunque parametrato rispetto a quello attribuito al dirigente di seconda fascia di livello retributivo più basso.

Dall'insieme di tali dati emerge come l'attribuzione delle posizioni organizzative si risolve nel sostanziale svuotamento degli incarichi *ad interim* pure formalmente attribuiti a dirigenti dell'amministrazione e nell'attribuzione di funzioni che sono e restano di natura dirigenziale a un funzionario. Sotto altro profilo, rileva la circostanza che tali funzionari siano reclutati – ancora una volta – nell'ambito della compagine dell'amministrazione. Conseguentemente, per tutta la durata dei relativi incarichi, appare ulteriormente compreso il principio costituzionale di necessaria copertura dei posti di organico delle amministrazioni mediante un concorso pubblico.

E, al riguardo, non appare irrilevante, in punto di fatto, l'insieme delle circostanze allegare dalla ricorrente, la quale ha evidenziato come, all'indomani dell'entrata in vigore del predetto articolo 4-*bis*, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli si sia immediatamente attivata per dare attuazione alle previsioni del comma 2, qui censurato, concernente il conferimento delle temporanee posizioni organizzative per la copertura dei posti dirigenziali, mentre altrettanto non sia stato fatto al fine di dare applicazione al comma 1, ove sono state previste disposizioni volte ad accelerare la copertura dei posti da dirigente mediante concorsi pubblici.

Deve, infine, rilevarsi come la reiterazione della copertura dei posti mediante incarichi conferiti a funzionari dell'Amministrazione, già stigmatizzata dalla Corte costituzionale, si sia protratta e si protragga

tuttora, per effetto delle successive proroghe del termine stabilito al comma 2 dell'articolo 4-*bis*, atteso che tale termine, inizialmente fissato al 31 dicembre 2016, è attualmente spostato al 31 dicembre 2018, per effetto, da ultimo, di quanto disposto dall'articolo 1, comma 95, lett. *b*), della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

18.3 Secondo l'avviso del Collegio, deve perciò prospettarsi l'illegittimità costituzionale della suddetta disposizione per violazione degli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione.

18.3.1 Appaiono violati, anzitutto, gli articoli 3 e 97, ultimo comma, della Costituzione, i quali prescrivono la regola del concorso pubblico ed aperto per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni (cfr., *ex multis*, Corte cost. sentenze n. 99 del 2012 e n. 293 del 2009).

La disposizione censurata è, infatti, volta ad aggirare tale regola, perché consente a funzionari, privi della qualifica dirigenziale, di accedere sostanzialmente, senza aver superato un pubblico concorso, a un ruolo diverso nell'ambito della propria amministrazione, per effetto della reiterazione di incarichi aventi ad oggetto lo svolgimento della totalità delle funzioni dirigenziali relative a una posizione di ruolo di dirigente individuata nell'organico dell'amministrazione, con la sola eccezione delle funzioni non delegabili.

E, al riguardo, deve tenersi presente che, proprio nella sentenza n. 37 del 2015, la Corte ha rimarcato, richiamando la sua giurisprudenza, che *“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)».

18.3.2 Sotto altro profilo, appaiono pure violati gli articoli 3 e 51 della Costituzione, perché l'elusione della regola del pubblico concorso comporta che l'accesso alle funzioni dirigenziali sia limitato ai soli funzionari di ciascuna agenzia fiscale, e non sia invece consentito, in condizioni di uguaglianza, a tutti i cittadini che aspirano ad accedere ai pubblici uffici. In questi termini si è, del resto, espressa la Corte, la quale ha evidenziato che *“In diretta attuazione degli artt. 3 e 51 Cost., il concorso consente (...) ai cittadini di accedere ai pubblici uffici in condizioni di eguaglianza e «senza altra distinzione che quella delle loro virtù e dei loro talenti», come fu solennemente proclamato dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789.”* (Corte cost., sentenza n. 293 del 2009).

18.3.3 L'elusione della regola del pubblico concorso appare determinare, infine, un *vulnus* ai principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'articolo 97, secondo comma, della Costituzione.

Il concorso pubblico costituisce, infatti, un meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione (Corte cost., sentenza n. 205 del 2004), poiché consente il reclutamento dei candidati più preparati per lo svolgimento delle mansioni da affidare, e in questo senso risulta attuativo del principio del buon andamento.

Inoltre, il concorso pubblico è funzionale anche a garantire l'imparzialità dell'amministrazione, che è assicurata dal reclutamento dei dirigenti mediante procedure aperte alla libera partecipazione di tutti i candidati in possesso dei requisiti di legge, e appare invece ingiustificatamente compresso dalla limitazione dell'accesso alla dirigenza ai soli funzionari dell'amministrazione interessata. La Corte ha, infatti, avuto modo di rimarcare che il concorso impedisce che il reclutamento dei pubblici impiegati avvenga in base a criteri di appartenenza politica e garantisce, in tal modo, un certo grado di distinzione fra l'azione del governo,

“normalmente legata agli interessi di una parte politica”, e quella dell’amministrazione, “vincolata invece ad agire senza distinzioni di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate nell’ordinamento” (Corte cost., sentenza n. 453 del 1990). In questo senso, il concorso rappresenta, perciò, “il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità e al servizio esclusivo della Nazione” (così ancora la sentenza da ultimo citata).

19. Il Collegio ritiene, inoltre, non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del comma 2 dell’articolo 4-bis per violazione dell’articolo 136 della Costituzione.

19.1 In base all’articolo 136, primo comma, della Costituzione, infatti, “Quando la Corte dichiara la illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione”.

Le decisioni della Corte sono, pertanto, insuperabili e pongono un preciso limite all’esercizio della potestà legislativa, la quale non può essere esercitata in modo da reiterare previsioni che la Corte abbia dichiarato illegittime o in modo da eludere la portata del *decisum* costituzionale.

19.2 Con l’introduzione dell’articolo 4-bis del decreto legge n. 78 del 2015, tuttavia, il legislatore appare aver sostanzialmente perseguito l’intento di reiterare la copertura di posti di funzioni dirigenziali, nell’ambito della compagine organizzativa delle agenzie fiscali, mediante affidamento a funzionari delle stesse amministrazioni, senza lo svolgimento di un concorso pubblico, e per un tempo asseritamente limitato, ma in realtà reiteratamente prorogato.

In questa prospettiva, la previsione legislativa appare elusiva della portata della sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2015, sopra richiamata, con la quale era stata dichiarata l’illegittimità costituzionale delle previsioni che consentivano la copertura degli stessi posti mediante incarichi

dirigenziali a termine conferiti a funzionari delle medesime amministrazioni. E, al riguardo, deve tenersi presente che, secondo la giurisprudenza della Corte, *“il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche laddove la nuova disciplina miri a «perseguire e raggiungere, “anche se indirettamente”, esiti corrispondenti» (sentenze n. 223 del 1983, n. 88 del 1966 e n. 73 del 1963)”* (Corte cost., sentenza n. 245 del 2012).

Nel caso dell'articolo 4-*bis*, quanto fin qui diffusamente illustrato appare evidenziare, secondo l'avviso del Collegio, l'intento elusivo della previsione normativa. Sembra, perciò, doversi ravvisare il dato che ha già condotto la Corte a ritenere la violazione dell'articolo 136 della Costituzione, ossia *“la sostanza della volontà legislativa di mantenere in piedi o di ripristinare, sia pure indirettamente, in contrasto con il sistema dell'efficacia delle decisioni caducatorie, gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto della (...) pronuncia di illegittimità costituzionale”* (Corte costituzionale, sentenza n. 72 del 2013).

E) CONCLUSIONI.

20. Per tutte le ragioni esposte, questo Tribunale ritiene rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale sopra illustrate, relative all'articolo 4-*bis* del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78, introdotto dalla legge di conversione 6 agosto 2015, n. 125, come successivamente modificato.

Conseguentemente, dispone la sospensione del giudizio e la rimessione delle predette questioni alla Corte costituzionale, ai sensi dell'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) rimette alla Corte costituzionale le questioni di legittimità costituzionale illustrate in motivazione, relative all'articolo 4-*bis* del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78, introdotto dalla legge di conversione 6 agosto 2015, n.

125, come successivamente modificato.

Dispone, conseguentemente, la sospensione del giudizio.

Manda alla Segreteria della Sezione tutti gli adempimenti di competenza, e in particolare la notifica della presente ordinanza alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché la comunicazione ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 24 gennaio 2018 e 19 aprile 2018, con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Roberto Proietti, Consigliere

Floriana Venera Di Mauro, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Floriana Venera Di Mauro

IL PRESIDENTE

Antonino Savo Amodio

IL SEGRETARIO