

La Corte costituzionale dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale relative alle disposizioni contenute nell'art. 1, comma 93, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, con cui: da un lato, in attesa di espletare i concorsi pubblici per il reclutamento di dirigenti delle Agenzie fiscali, vengono istituite specifiche posizioni organizzative (POER) da affidare previa procedura selettiva a funzionari interni delle medesime Agenzie; dall'altro lato, con riguardo alle ridette procedure concorsuali da svolgere si prevede per i dipendenti delle Agenzie fiscali, qualora in possesso di determinati requisiti professionali e di esperienza, la possibilità di evitare le prove preselettive nonché di aspirare sino al 50% dei posti dirigenziali messi a concorso.

Corte costituzionale, 24 luglio 2020, n. 164 – Pres. Cartabia, Red. Coraggio

Impiegato dello Stato e pubblico – Concorsi – Accesso alla dirigenza – Posizioni organizzative – Inconfigurabilità nuovo status – Questione infondata di costituzionalità.

Impiegato dello Stato e pubblico – Concorsi – Accesso alla dirigenza – Riserva posti – Questione infondata di costituzionalità.

È infondata la questione di legittimità costituzionale delle previsioni contenute nell'art. 1, comma 93, lettere a), b), c) e d), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018) nella parte in cui si istituiscono nuove posizioni organizzative destinate ad essere ricoperte senza ricorrere alla regola del pubblico concorso. Ciò in quanto tali posizioni, peraltro prive del carattere della stabilità, non implicano l'esercizio di funzioni propriamente dirigenziali (1).

È infondata la questione di legittimità costituzionale delle previsioni contenute nell'art. 1, comma 93, lettera e), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018) nella parte in cui si introduce una disposizione di favore per alcuni dei dipendenti delle suddette Agenzie fiscali per quanto riguarda l'accesso alla qualifica dirigenziale dei rispettivi ruoli (ossia: esonero da eventuali prove preselettive nonché riserva di posti finali nella misura del 50%). Ciò in quanto l'esperienza professionale costituisce elemento meritevole di apprezzamento che non contrasta, nel rispetto di determinati limiti quantitativi, con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (2).

(1-2) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale, in seguito all'ordinanza di rimessione del T.a.r. per il Lazio, sez. II-ter, 3 giugno 2019, n. 7067 (oggetto della News US n. 73 del 1° luglio 2019), torna ad occuparsi dell'ormai ventennale tema che ruota attorno al reclutamento dei dirigenti delle Agenzie fiscali. In particolare, è stata reputata legittima la previsione di cui all'art. 1 della legge n. 205 del 2017 con cui:

- in attesa di espletare pubblici concorsi per dirigenti sono state istituite, onde sopperire alla cronica assenza di tali figure, determinate posizioni organizzative da affidare a personale interno alle Agenzie stesse (affidamento che non implica esercizio di poteri dirigenziali e dunque la sostanziale attribuzione di nuovi status lavorativi in favore del medesimo personale);
- ai fini dello svolgimento delle ridette procedure concorsuali pubbliche, il personale interno in possesso di determinati requisiti di anzianità e/o di professionalità risulta prima esonerato dalle prove preselettive e poi, se del caso, beneficiario altresì di una certa riserva di posti (l'anzianità lavorativa può infatti essere in qualche modo "premiata", dal legislatore, nel rispetto di taluni limiti quantitativi qui comunque osservati).

II. – Il percorso argomentativo della Corte costituzionale può essere sintetizzato come segue:

a) sul piano storico-normativo si rileva che:

- a1) il T.a.r. per il Lazio, sez. II, con sentenza 2 marzo 2002, n. 1601 (in *Foro amm. TAR*, 2002, 932) annullava un concorso, bandito dall'Agenzia delle entrate per il reclutamento di figure dirigenziali, a causa del mancato rispetto della normativa stabilita in materia di pubblici concorsi dal decreto legislativo n. 165 del 2001 (Testo unico sul pubblico impiego);
- a2) successivamente lo stesso T.a.r. per il Lazio, con sentenza 30 settembre 2011, n. 7636 (in *Foro amm. TAR*, 2011, 9, 2749), annullava l'art. 24 del regolamento di amministrazione dell'Agenzia delle entrate in quanto contemplava ipotesi di conferimento non di incarichi di temporanea reggenza ma, piuttosto, di veri e propri incarichi dirigenziali. Con violazione ancora delle disposizioni in materia di pubblici concorsi;
- a3) veniva a questo punto adottato il decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, il quale prevedeva: da un lato la salvezza degli incarichi dirigenziali comunque sino ad allora affidati (e ritenuti illegittimi per le ragioni di cui sopra dal giudice amministrativo); dall'altro lato, l'espletamento di pubblici concorsi per il reclutamento di nuove figure dirigenziali. Tali previsioni venivano tuttavia dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale, appositamente investita dal Consiglio di Stato, in quanto le reiterate proroghe che, nel tempo, aveva subito il termine entro il quale dovevano completarsi le ridette procedure concorsuali per il reclutamento di figure dirigenziali (il termine iniziale del 31 dicembre 2010 era poi stato differito al 30 giugno 2015) avevano di fatto contribuito "all'indefinito protrarsi nel tempo di un'assegnazione asseritamente temporanea di mansioni superiori". Il sostanziale conferimento di incarichi

dirigenziali (solo formalmente *temporanei*, ma di fatto *indefiniti*) aveva dunque nella specie comportato un “nuovo inquadramento”, ossia il passaggio ad una fascia funzionale superiore, senza tuttavia avere rispettato la “regola del pubblico concorso”;

- a4) in seguito ad apposite audizioni presso le competenti commissioni parlamentari del direttore dell’Agenzia delle entrate, il quale faceva presente la grave situazione di deficit organizzativo dell’ente (privo in sostanza di numerose figure dirigenziali, tanto da dover ricorrere massicciamente all’istituto dell’*interim* per i pochi dirigenti in servizio nonché a quello della “delega di firma” in favore di funzionari), veniva introdotto, in fase di conversione legislativa, l’art. 4-*bis* del decreto-legge n. 78 del 2015, con cui veniva in estrema sintesi previsto: l’indizione di nuovi concorsi per dirigenti; un articolato meccanismo che prevedeva l’assunzione, da parte dei dirigenti delle agenzie fiscali, di incarichi dirigenziali *ad interim*, la successiva indizione di procedure selettive interne per individuare i funzionari ai quali gli stessi dirigenti potessero delegare le funzioni relative agli uffici di cui avevano assunto la direzione interinale e, infine, l’attribuzione di posizioni organizzative temporanee a tali funzionari. Tale modello organizzativo (delega di funzioni dirigenziali a funzionari titolari di posizioni organizzative) doveva durare sino al 31 dicembre 2016. Per effetto di talune proroghe lo stesso termine è stato in ultimo spostato sino al 30 aprile 2019. Da tale momento esso non risulta dunque più applicabile. Ragione questa che ha indotto la Corte costituzionale, con ordinanza 16 marzo 2020, n. 55 (oggetto della News US n. 42 del 6 aprile 2020 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e in giurisprudenza), a restituire la questione al giudice *a quo* in presenza di una simile sopravvenienza normativa (legge n. 145 del 2018);
- a5) con l’art. 1, comma 93, della legge n. 205 del 2017, infine, è stata introdotta la figura del POER (posizione organizzativa di elevata responsabilità) la cui disciplina può essere sintetizzata come segue:
- le nuove posizioni sono affidate, previa selezione interna, a funzionari interni con almeno 5 anni di anzianità nella terza area [lettera b)];
 - i titolari delle nuove posizioni possono adottare: atti e provvedimenti con rilevanza anche esterna; atti di spesa e di entrata; atti gestionali ed organizzativi [lettera c)];
 - per i medesimi titolari è prevista altresì una retribuzione di risultato [lettera d)];

- viene poi delineata una specifica disciplina per l’accesso “a regime” alle qualifiche dirigenziali dell’Agenzia che ricomprende: tipologia di prove (scritti, orali ed eventuale prova preselettiva in caso di elevato numero di candidati); requisiti per accedervi; composizione della commissione di concorso; disposizioni di favore per i dipendenti delle Agenzie fiscali [più in particolare: possibilità di evitare le prove preselettive per alcune categorie di dipendenti (svolgimento per un biennio di funzioni dirigenziali o di incarichi di responsabilità in posizioni organizzative di elevata responsabilità, oppure ancora dieci anni di servizio nella terza area) e dunque ammissione diretta alle prove scritte nonché riserva di posti finali pari al 50% di quelli messi a concorso (per coloro che siano in servizio da almeno dieci anni nella terza area)];
 - il regolamento di amministrazione dell’Agenzia delle entrate è stato conseguentemente modificato, in funzione delle disposizioni primarie innanzi descritte, attraverso la sostituzione dell’art. 12 e la introduzione di un nuovo art. 18-*bis*;
- b) quanto alle suddette POER la Corte evidenzia che si tratta di una figura improntata a maggiore snellimento e agilità operativa, sulla base di quanto indicato anche nelle competenti sedi internazionali (OCSE), e dunque di una misura destinata, in quanto tale, a rendere più agevole il raggiungimento di taluni obiettivi di efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa. Fa altresì presente che, mentre tutte le posizioni organizzative sono state sostanzialmente affidate, le ridette procedure concorsuali pubbliche sono state nel frattempo concretamente avviate;
- c) ebbene, nell’ordinanza di rimessione del T.a.r. per il Lazio, sez. II-ter, 3 giugno 2019, n. 7067 (oggetto della News US n. 73 del 1° luglio 2019 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e in giurisprudenza) si evidenziava che i poteri affidati ai titolari di POER sarebbero estranei a quelli della terza area e più propriamente riconducibili a quelli di qualifica dirigenziali. Di qui la presenza di “una vera e propria progressione di carriera verticale”, una volta ancora in spregio ai principi in materia di pubblici concorsi. Lo stesso Tribunale amministrativo evidenziava altresì la possibile violazione del giudicato costituzionale per contrasto con quanto espressamente statuito nella richiamata decisione della Corte costituzionale n. 37 del 2015;
- d) la Corte non ha condiviso tale tesi per le seguenti ragioni:
- d1) i titolari di simili incarichi (POER) non hanno la stessa “autonomia” e la stessa “responsabilità” dei dirigenti;

- d2) mentre a questi ultimi restano affidati più generali compiti di indirizzo e coordinamento delle strutture loro affidate, ai titolari di POER sono assegnati più specifici e puntuali compiti di intervento;
- d3) in questa stessa direzione, lo stesso art. 42, comma 1, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, prevede proprio che taluni atti aventi rilevanza esterna, e tra questi gli atti di accertamento fiscale, siano del resto attribuibili anche agli impiegati della carriera direttiva;
- d4) la stessa Corte di cassazione, sez. lav., con sentenza 15 ottobre 2015, n. 20855 (in *Mass.*, 2015, 685; *Rep. Foro it.*, 2015, voce *Impiegato dello Stato e pubblico* [3440], n. 171) ha ritenuto che *“la posizione organizzativa non determina un mutamento di profilo professionale, che rimane invariato, né un mutamento di area, ma comporta soltanto un mutamento di funzioni, le quali cessano al cessare dell’incarico”*;
- d5) simili posizioni sono dunque prive del carattere della “stabilità”. Di qui l’impossibilità di acquisire un nuovo *status* (dirigenziale, per l’appunto) e la conseguente mancata violazione delle norme sui pubblici concorsi;
- e) lo stesso T.a.r. per il Lazio evidenziava ancora che, con riguardo allo svolgimento delle procedure concorsuali per il reclutamento di figure dirigenziali, la possibilità di evitare le prove preselettive (per coloro che, per un biennio, avevano svolto funzioni dirigenziali oppure incarichi in posizioni organizzative oppure ancora erano da almeno dieci anni in servizio nella terza area) nonché la riserva di posti pari al 50% (per coloro che hanno almeno dieci anni di servizio nella terza area) potrebbe determinare un *“ingiustificato doppio vantaggio competitivo”* per i dipendenti delle stesse Agenzie fiscali;
- f) la Corte ha ritenuto infondato anche tale profilo dal momento che:
 - f1) l’esperienza maturata all’interno delle amministrazioni che bandiscono i concorsi costituisce senz’altro *“profilo di meritevole apprezzamento”* e non contrasta con il principio di buon andamento;
 - f2) in questa direzione, occorre costantemente ricercare *“un ragionevole punto di equilibrio tra il principio del pubblico concorso ... e l’interesse a consolidare pregresse esperienze lavorative presso l’amministrazione medesima”*;
 - f3) pertanto: *“una riserva ai dipendenti interni è legittima, a condizione però che sia contenuta entro determinati limiti percentuali, per non precludere in modo assoluto la possibilità di accesso alla generalità dei cittadini”*;
 - f4) *“In concreto, tale limite è stato ritenuto ragionevole anche nella misura del 50 per cento.*

III. – Per completezza si osserva quanto segue:

g) sulla garanzia costituzionale del pubblico concorso, sulle deroghe a tale principio nonché sui limiti alle riserve di posti ed ai processi di “stabilizzazione” si veda, in particolare:

- g1) Corte cost., 18 gennaio 2013, n. 3 (in *Foro it.*, 2015, I, 64, con nota di D’AURIA), che ha dichiarato incostituzionale l’art. 15, 4° comma, l. reg. Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011 n. 18, nella parte in cui prevedeva un processo di stabilizzazione del personale in servizio con contratto di lavoro a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2007, nonché alla data di entrata in vigore della stessa legge, prorogando indefinitamente contratti già scaduti e più volte rinnovati, in violazione del principio del pubblico concorso e del limite di cui all’art. 17, 10° comma, d.l. 1° luglio 2009 n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 3 agosto 2009 n. 102, in virtù del quale le pubbliche amministrazioni possono procedere alla stabilizzazione del personale con rapporto di lavoro a tempo determinato entro il limite massimo del quaranta per cento dei posti messi a concorso;
- g2) Corte cost., 12 aprile 2012, n. 90 (in *Foro it.*, 2013, I, 2102), che ha dichiarato incostituzionale l’art. 4, 1° comma, lett. b), l. reg. Trentino-Alto Adige/Südtirol 17 maggio 2011 n. 4, che aggiunge il comma 5 *ter* all’art. 5 l. reg. n. 3 del 2000, nella parte in cui prevedeva che, per fronteggiare vacanze in specifici profili professionali, una percentuale non superiore al cinquanta per cento dei posti coperti mediante procedure selettive pubbliche nel triennio anteriore potesse assegnarsi mediante concorsi interni, potendo tale percentuale assicurarsi anche mediante compensazione fra i diversi profili professionali;
- g3) T.a.r. per il Lazio, Latina, sez. I, 15 settembre 2011, n. 689 (in *Foro it.*, 2012, III, 97), che ha ritenuto illegittima la determinazione dirigenziale con cui l’ente locale aveva indetto una procedura selettiva per la progressione verticale interamente riservata ai dipendenti di ruolo, in violazione delle disposizioni sulle progressioni fra le aree introdotte dagli art. 24 e 62 d.leg. n. 150 del 2009;
- g4) Corte cost., 13 maggio 2010, n. 169 (in *Foro it.*, 2010, I, 2319, con nota di PERRINO) secondo cui è “*incostituzionale l’art. 2 l. reg. Liguria 18 febbraio 2009 n. 3, nella parte in cui, in deroga al principio del concorso pubblico, consente l’indizione di un concorso riservato ad una specifica categoria di soggetti per un numero di posti pari alla metà di quelli previsti nella programmazione triennale delle assunzioni*”. La disposizione regionale impugnata prevedeva in particolare che, nel limite del cinquanta per cento dei posti vacanti previsti nell’ambito della programmazione triennale delle assunzioni, potevano

essere banditi concorsi pubblici riservati per soggetti che prestassero servizio con contratto di collaborazione coordinata e continuativa presso la regione Liguria e presso gli enti strumentali regionali e che avessero almeno un anno di attività maturato nel triennio anteriore alla data di entrata in vigore della legge stessa. La disposizione regionale impugnata, secondo la Corte, lasciava dunque aperta la possibilità di indire concorsi interamente riservati. Di qui la affermazione secondo cui le norme che *“prevedono procedure concorsuali che escludono la possibilità di accesso dall’esterno, nonché quelle che, senza essere giustificate da peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico, prevedendo soltanto categorie di riservatari, contrastano con il principio del pubblico concorso aperto, di cui all’art. 97, 3° comma, Cost., e con i principî di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, 1° comma, Cost.) che esso assicura”*;

- g5) Corte cost., 29 aprile 2010, n. 150 (in *Foro it.*, 2010, I, 1991, con nota di CARASTRO, in *Sanità pubbl. e privata*, 2010, fasc. 4, 86; con nota di CALIANDRO, in *Riv. it. dir. lav.*, 2011, II, 99; nonché con nota di POZZAGLIA, in *Mass. giur. lav.*, 2011, 411), che ha dichiarato incostituzionale l’art. 1 l. reg. Puglia 23 dicembre 2008 n. 45, nella parte in cui, in deroga al principio del concorso pubblico, disponeva la stabilizzazione di personale dirigenziale medico, assunto a tempo determinato, qualora in possesso di determinati requisiti;
- g6) Corte cost., 13 novembre 2009, n. 293 (in *Foro it.*, 2010, I, 387) con la quale è stato dichiarato *“incostituzionale l’art. 1 l. reg. Veneto 26 giugno 2008 n. 3, nella parte in cui estende ai dirigenti sanitari la possibilità di ottenere la trasformazione delle posizioni di lavoro a tempo determinato, già ricoperte da personale precario dipendente degli enti del servizio sanitario regionale, in posizioni di lavoro dipendente a tempo indeterminato, senza individuare presupposti e criteri di selezione concorsuali”*. La Corte ha in particolare ritenuto che:
- la stabilizzazione sarebbe stata estesa – nella specie – a tutti i profili professionali dirigenziali del ruolo sanitario, con contratto a tempo determinato;
 - la Costituzione ha accordato al legislatore la facoltà di derogare al principio del concorso;
 - «l’area delle eccezioni» al concorso deve tuttavia essere «delimitata in modo rigoroso»;
 - le deroghe sono pertanto legittime solo in presenza di «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» idonee a giustificarle;

- in questa direzione non è sufficiente la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione, né basta la «personale aspettativa degli aspiranti» ad una misura di stabilizzazione;
 - occorrono piuttosto *“particolari ragioni giustificatrici, ricollegabili alla peculiarità delle funzioni che il personale da reclutare è chiamato a svolgere, in particolare relativamente all'esigenza di consolidare specifiche esperienze professionali maturate all'interno dell'amministrazione e non acquisibili all'esterno, le quali facciano ritenere che la deroga al principio del concorso pubblico sia essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione”*;
 - la *“stabilizzazione in esame si riferisce, all'opposto, a figure professionali, come i dirigenti sanitari, per le quali assume una particolare importanza il pieno rispetto della selezione concorsuale, sia per la loro qualifica dirigenziale, sia per l'«indubbio rilievo» che le loro prestazioni rivestono «per la migliore organizzazione del servizio sanitario»”*;
 - per tali ragioni la legge regionale in esame introduce una deroga al principio costituzionale del concorso in mancanza di peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico in grado di giustificarla;
- g7) Corte cost., 21 aprile 2005, n. 159 (in *Foro it.*, 2005, I, 1982), secondo cui: *“È incostituzionale l'art. 1, 1° e 2° comma, l. reg. Calabria 5 dicembre 2003 n. 28, nella parte in cui prevede che possa accedere, previo superamento di concorso per esami e titoli, alla qualifica di funzionario, cat. D3, il personale dipendente dall'assessorato all'agricoltura, il quale alla data di entrata in vigore della legge svolga le mansioni di ispettore fitosanitario o ne abbia acquisito la qualifica con la partecipazione a corsi di formazione professionale espletati dalla stessa regione e svolga talune attività tecnico-ispettive specificamente elencate ovvero sia componente essenziale ed indispensabile di talune commissioni regionali e che gli idonei a tale concorso presteranno servizio presso il dipartimento agricoltura, caccia e pesca”*;
- g8) Corte cost., 16 maggio 2002, n. 194 (in *Foro it.*, 2003, I, 22), secondo cui: *“Va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, 205° e 207° comma, l. 28 dicembre 1995 n. 549 (misure di razionalizzazione della finanza pubblica), come modificato dall'art. 22, 1° comma, lett. a), b) e c), l. 13 maggio 1999 n. 133, che prevede la copertura del settanta per cento dei posti disponibili nelle dotazioni organiche dell'amministrazione finanziaria per i livelli dal quinto al nono, mediante apposite procedure di riqualificazione riservate al personale appartenente alle qualifiche funzionali inferiori; va altresì dichiarata l'illegittimità costituzionale*

dell'art. 22, 2^o comma, medesima l. 13 maggio 1999 n. 133, che ha fatto salvi gli atti e i procedimenti già adottati; la previsione, nella disciplina de quo, non già di un concorso pubblico con riserva dei posti, bensì di un concorso «interno», riservato ai dipendenti dell'amministrazione per una percentuale dei posti disponibili particolarmente elevata (settanta per cento) - e per di più incongrua in quanto stabilita in mancanza di giustificazioni diverse da quelle già valutate negativamente dalla corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 1999 - appare infatti irragionevole e si pone in contrasto con gli art. 3, 51 e 97 cost.". Ed infatti: "Secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, 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, in quanto proprio questo metodo offre le migliori garanzie di selezione dei soggetti più capaci; il pubblico concorso è altresì un meccanismo strumentale rispetto al canone di efficienza dell'amministrazione, il quale può dirsi pienamente rispettato qualora le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi; forme che possono considerarsi non irragionevoli solo in presenza di particolari situazioni, che possano giustificarle per una migliore garanzia del buon andamento dell'amministrazione". In questa stessa direzione: "Non è possibile fondare sul mero criterio dell'anzianità sia la riserva ai dipendenti di una rilevante percentuale dei posti disponibili, sia l'ammissibilità del conseguimento della qualifica superiore, anche in mancanza del titolo di studio prescritto, atteso che il criterio dell'anzianità non appare idoneo a garantire di per sé una seria verifica dei requisiti attitudinali, nonché ad evitare una sorta di automatico e generalizzato scivolamento verso la qualifica superiore";

- g9) T.a.r. per il Lazio, sez. II, 2 marzo 2002, n. 1601 (in *Foro amm. TAR*, 2002, 932), secondo cui: *"L'accesso ai pubblici impieghi - e segnatamente il reclutamento dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato - è soggetto al principio di stretta legalità, con la conseguenza che è solo nella legge che la relativa disciplina deve trovare fondamento ed attuazione, di modo tale da avvenire in condizioni di effettiva e sostanziale uguaglianza, in stretta osservanza degli indefettibili principi costituzionali di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione. È, pertanto, illegittima la procedura concorsuale a posti di qualifica dirigenziale indetta in violazione della disciplina minima e inderogabile stabilita - per tutte le amministrazioni statali e gli enti pubblici non economici - per l'accesso alla dirigenza dalla legislazione di riferimento (art. 28 d.lg. 23 febbraio 1993 n. 29, ora art. 28 d.lg. 30 marzo 2001 n. 165 e del regolamento attuativo emanato con d.P.R. 2000 n. 324)";*

- g10) Corte cost., 4 gennaio 1999, n. 1 (in *Foro it.*, 1999, I, 1; *Lavoro nelle p. a.*, 1999, 119, con nota di MONTINI; *Dir. e pratica lav.*, 1999, 914; *Arch. civ.*, 1999, 148; *Tributi*, 1998, 1621, con nota di IZZI; *Nuovo dir.*, 1999, 223 (m), con nota di MEA; *Giust. civ.*, 1999, I, 641; *Cons. Stato*, 1999, II, 1; *Giornale dir. amm.*, 1999, 536, con nota di TALAMO; *Comuni d'Italia*, 1999, 944; *Giur. costit.*, 1999, 1; *Nuove leggi civ.*, 1999, 1021, con nota di FERRI; *Riv. corte conti*, 1999, fasc. 1, 180; *Riv. giur. scuola*, 1999, 699, con nota di DANIELE; *Dir. mercato lav.*, 1999, 349, con nota di LUCIANI; *Riv. critica dir. lav.*, 1999, 491, con nota di GUARISO; *Gazzetta giur.*, 1999, fasc. 5, 38; *Guida al dir.*, 1999, fasc. 3, 91, con note di CARUSO e MEZZACAPO; *Giust. amm. sic.*, 1998, 940), secondo cui: “È incostituzionale l’art. 3, commi 205, 206 e 207, l. 28 dicembre 1995 n. 549, come modificato dall’art. 6, comma 6 bis, d.l. 31 dicembre 1996 n. 669, convertito in l. 28 febbraio 1997 n. 30, nella parte in cui si istituiscono procedimenti interni, detti di «riqualificazione», per la copertura dei posti disponibili nelle dotazioni organiche degli uffici finanziari, limitatamente all’accesso alla settima qualifica funzionale”;
- g11) Corte cost., 10 giugno 1994, n. 234 (in *Foro it.*, 1994, I, 2596), secondo cui: “È infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 11, 1° e 2° comma, l. reg. Lombardia 29 novembre 1984 n. 60, nella parte in cui prevede una riserva di posti, pari al cinquanta per cento, in favore del personale di ruolo della qualifica inferiore, con cinque anni di servizio effettivo, senza che sia richiesto il titolo di studio necessario per i concorrenti ‘esterni’, ma solo quello per l’accesso alla qualifica funzionale di appartenenza; mentre per il personale regionale di ruolo che sia in possesso del prescritto titolo di studio prescinde dall’anzianità di servizio, in riferimento agli art. 3, 97 e 117 Cost.”;
- h) sui limiti alle assunzioni dirette anche dal settore privato si veda:
- h1) Corte cost., 19 aprile 2018, n. 80 (in *Foro it.*, 2018, I, 1863), in cui è stato affermato che “È inammissibile, per incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1 bis, l. reg. Sicilia 30 aprile 1991 n. 12, introdotto dall’art. 13 l. reg. Sicilia 19 agosto 1999 n. 18, nella parte in cui esenta gli enti pubblici economici siciliani da ogni forma di selezione pubblica nell’assunzione del personale per il quale sia richiesto il solo titolo di studio non superiore a quello della scuola dell’obbligo, in riferimento agli art. 3, 51 e 97 Cost.”. Nel caso di specie il giudice a quo dubitava della disposizione regionale citata secondo cui gli enti pubblici economici siciliani sono esentati da ogni forma di selezione pubblica nell’assunzione del personale per cui sia richiesto il solo titolo di studio non superiore a quello della scuola dell’obbligo. La Corte ha ritenuto che lo

stesso giudice rimettente avesse tralasciato di esaminare la legge della Regione Sicilia 25 maggio 1995, n. 45, la quale a sua volta disciplina la fattispecie in questione prevedendo peculiari modalità di assunzione e di rinnovo dei contratti per i lavoratori a tempo determinato. Più in particolare *“Tale normativa, che riguarda specificatamente il tema delle assunzioni a tempo determinato da parte dei consorzi di bonifica regionali, benché sia precedente alla disposizione censurata, continua a regolamentare la materia, in base al principio per cui la legge speciale non è derogata dalla posteriore legge generale”*. Ebbene *“L’ordinanza di rimessione, nel delineare la rilevanza della questione, non la esamina”*. Di qui la declaratoria di inammissibilità per omessa completa ricostruzione del quadro normativo vigente;

- h2) Corte cost., 2 marzo 2018, n. 40 (in *Foro it.*, 2018, I, 1105) secondo cui *“È incostituzionale l’art. 6, 8° comma, l. reg. Sardegna 29 maggio 2007 n. 2, come modificato dall’art. 3, 22° comma, l. reg. Sardegna 5 marzo 2008 n. 3 e dall’art. 3 l. reg. Sardegna 4 agosto 2011 n. 16, nella parte in cui prevede che i dipendenti, esclusi i dirigenti, del centro Hydrocontrol e della Sigma-Invest possono chiedere, senza alcuna forma di selezione, l’assegnazione all’agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna o all’Arpas”*. Ha ritenuto in particolare la Corte che:
- *“In relazione al principio del concorso (art. 97, 4° comma, Cost.) ... la selezione concorsuale costituisce la forma generale ed ordinaria di reclutamento per le amministrazioni pubbliche, quale strumento per assicurare efficienza, buon andamento ed imparzialità”*;
 - *“La necessità del concorso pubblico è stata ribadita con specifico riferimento a disposizioni legislative che prevedevano il passaggio automatico all’amministrazione pubblica di personale di società in house, ovvero di società o associazioni private”*;
 - *“il trasferimento da una società partecipata dalla regione alla regione stessa o ad altro soggetto pubblico regionale si risolve in un privilegio indebito per i soggetti beneficiari di un siffatto meccanismo, in violazione dell’art. 97 Cost.”*;
 - nel caso di specie, in ogni caso, *“la deroga al principio del concorso non risulta giustificata dalla necessità di far fronte a peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico”*;
- h3) Corte cost., 19 maggio 2017, n. 113 (in *Foro it.*, 2017, I, 2218), con la quale è stato ritenuto *“incostituzionale l’art. 31 l. reg. Sicilia 17 maggio 2016 n. 8, nella parte in cui prevede l’attribuzione di incarichi dirigenziali al personale proveniente dalle società Italter e Sirap poste in liquidazione, equiparandolo, di fatto, ai dirigenti di ruolo dell’amministrazione regionale”*. La Corte ha in particolare affermato che:

- *“la regola costituzionale della necessità del pubblico concorso per l’accesso alle pubbliche amministrazioni va rispettata anche da parte di disposizioni che regolano il passaggio da soggetti privati ad enti pubblici”;*
 - *la disposizione regionale impugnata “è chiaramente volta a stabilizzare gli ex dipendenti delle società Italter e Sipar in violazione dei requisiti indicati dalla giurisprudenza costituzionale come indispensabili a consentire una deroga alla regola del pubblico concorso”;*
 - *ed infatti, “Un simile «inserimento» non è né rigorosamente delimitato, in termini percentuali, né subordinato allo svolgimento di procedure di valutazione dell’attività svolta dal dirigente, data l’assoluta genericità del riferimento alla considerazione del «curriculum vitae, delle esperienze maturate e degli incarichi ricoperti», né tantomeno collegato alla soddisfazione di specifiche necessità funzionali dell’amministrazione, e, quindi, a «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico»”;*
 - *“La norma, in altri termini, obbedisce essenzialmente alla sola ratio di tutela del personale delle citate società liquidate, personale già legato all’amministrazione regionale da rapporti di lavoro a tempo determinato, prorogati numerose volte, mediante il suo surrettizio inquadramento nei ruoli dei dirigenti regionali. Questa corte (da ultimo sentenza n. 248 del 2016, cit.) ha sempre ritenuto una tale ratio inidonea, in quanto isolatamente considerata, a giustificare la deroga all’art. 97, 4° comma, Cost.”;*
- h4) Corte cost., 25 novembre 2016, n. 248 (in *Foro it.*, 2017, I, 72, con nota di ROMBOLI) la quale ha dichiarato *“incostituzionale l’art. 10, 2° comma, l. reg. Calabria 26 luglio 1999 n. 19, come sostituito dall’art. 13, 1° comma, l. reg. Calabria 5 ottobre 2007 n. 22 e come interpretato autenticamente dall’art. 42, 4° comma, l. reg. Calabria 13 giugno 2008 n. 15, nella parte in cui dispone il subingresso della regione Calabria nel rapporto di lavoro fra le associazioni di divulgazione agricola sciolte ed i loro dipendenti, senza alcuna forma di selezione concorsuale”*. La Corte ha in particolare ribadito che *“la regola costituzionale della necessità del pubblico concorso per l’accesso alle pubbliche amministrazioni va rispettata anche da parte di disposizioni che regolano il passaggio da soggetti privati ad enti pubblici”*. Ha poi osservato che la impugnata disposizione regionale *“non indica alcuna specifica esigenza di interesse pubblico che giustifichi la deroga all’art. 97, 4° comma, Cost., non potendo bastare a tale fine, secondo la giurisprudenza costituzionale, né l’interesse alla difesa dell’occupazione, né quello ad avere il personale necessario allo svolgimento delle funzioni spettanti alle disciolte associazioni”*. La citata dottrina, dopo avere compiuto una disamina delle principali pronunzie in tema sulle normative

regionali che dispongono simili transiti, da enti privati o partecipati alla regione, nonché in tema di garanzia costituzionale del pubblico concorso, evidenzia come la regione Calabria, sia nel giudizio di primo che di secondo grado, abbia chiesto al giudice di respingere la richiesta della dipendente della disciolta associazione di divulgazione agricola di essere assunta presso la regione, sostenendo che la propria disposizione legislativa sarebbe stata “in aperto contrasto con la normativa regolante l’accesso al pubblico impiego perché l’eventuale assunzione comporterebbe il transito dal settore privato a quello pubblico senza l’espletamento di un pubblico concorso, così come previsto dall’art. 97 Cost.”;

h5) Corte cost., 1° luglio 2013, n. 167 (in *Foro it.*, 2014, I, 1385), secondo cui: “È incostituzionale l’art. 12, 4° comma, l. reg. Lombardia 16 luglio 2012 n. 12, come sostituito dall’art. 1 l. reg. Lombardia 24 dicembre 2012 n. 21, nella parte in cui prevede che il personale di una società partecipata dalla regione transiti in modo automatico nell’organico dell’amministrazione regionale, in difetto di regolare procedura selettiva aperta al pubblico”;

i) sul tema del giudicato costituzionale si veda innanzitutto la citata sentenza della Corte costituzionale 17 marzo 2015, n. 37 (in *Foro it.*, 2015, I, 1483; *Foro Amministrativo (II)* 2015, 3, 681; *Giur. Costit.* 2015, 2, 347; *Bollettino trib.*, 2015, 790, n. AZZONI; *Dir. e pratica trib.*, 2015, II, 389, con nota di DE MITA, GLENDI, SENSINI, TAVECCHIO; *Dialoghi trib.*, 2015, 44, con nota di INFRANCA, LUPI; *Lavoro giur.*, 2015, 799, con nota di BRESCIANI; *Riv. amm.*, 2015, 163 (m), con nota di PASCUCCI; *Diritto & Giustizia* 2015, 18 marzo, con nota di MARINO; *Guida al dir.*, 2015, fasc. 16, 78, con nota di MEZZACAPO; *Giornale dir. amm.*, 2016, 33 (m), con nota di SALTARI). Secondo MEZZACAPO, in particolare: le due proroghe di termini hanno fatto corpo con la disposizione impugnata e, insieme ad essa, hanno prodotto effetti lesivi. Le medesime proroghe hanno dunque di fatto trasformato uno strumento pensato per situazioni peculiari e contingenti in metodo ordinario per la copertura di posizioni dirigenziali vacanti. La disposizione dichiarata incostituzionale ha così contribuito all’indefinito protrarsi, nel tempo, di una assegnazione solo asseritamente temporanea. Secondo SALTARI, poi: l’autonomia di cui godono le Agenzie fiscali non sono tali da consentirgli un deciso allontanamento dai principi fondamentali (e tra questi quello del pubblico concorso ai fini dell’accesso alle varie qualifiche) che governano il funzionamento di ogni pubblica amministrazione. Di qui il c.d. “declino del paradigma privatistico”. All’indomani della sentenza della Consulta si era posto il quesito circa il destino degli atti di accertamento comunque siglati dai suddetti funzionari “incaricati”. La tesi del funzionario di fatto non sembra

tuttavia percorribile dal momento che si tratterebbe di atti pur sempre sfavorevoli nei confronti dei relativi destinatari. La soluzione della Corte di cassazione, senz'altro da condividere secondo l'autore, risiederebbe invece nella normativa speciale che disciplina il settore fiscale nella parte in cui si prevede che i medesimi atti di accertamento, ai sensi dell'art. 42 del d.P.R. n. 600 del 1973, possano essere sottoscritti dal capo dell'ufficio o da altro impiegato della carriera direttiva da lui delegato, senza richiedere che il capo dell'ufficio o il funzionario delegato debba necessariamente rivestire una qualifica dirigenziale (cfr. Cass. civ., sez. trib., 9 novembre 2015, n. 22810);

- j) sulla violazione del giudicato costituzionale si vedano altresì le pronunzie partitamente riportate nella citata News US n. 73 del 1° luglio 2019 e, in particolare: Corte cost., 17 maggio 2018, n. 101 (in *Foro it.*, 2018, I, 3382, con nota di D'AURIA); Corte cost., 12 maggio 2017, n. 110 (in *Foro it.*, 2017, I, 2218); Corte cost., 11 gennaio 2017, n. 5 (in *Foro it.*, 2017, I, 412); Corte cost., 20 ottobre 2016, n. 224 (in *Foro it.*, 2016, I, 3709); Corte cost., 16 luglio 2015, n. 169 (in *Foro it.*, 2016, I, 3709); Corte cost., 23 aprile 2013, n. 72 (in *Foro it.*, 2014, I, 2273; *Giur. Costit.* 2013, 2, 1081, con nota di CELOTTO; *Ragiusan* 2013, 348-350, 328); Corte cost., 31 ottobre 2010, n. 245 (in *Foro it.*, 2013, I, 1113; *Giur. cost.* 2012, 5, 3706, con nota di CELOTTO e DAL CANTO); Corte cost., 3 dicembre 2010, n. 350 (in *Foro it.*, 2011, I, 2004; *Giur. costit.* 2010, 6, 4907 con nota di ANZON DEMMIG; *Riv. giur. edilizia* 2011, 1, 30; *Ragiusan* 2011, 329-330, 117);
- k) sull'istituto della "reggenza" si veda T.a.r. per il Lazio, sez. II, 30 settembre 2011, n. 7636 (in *Foro amm. TAR*, 2011, 9, 2749), secondo cui: *"L'art. 24 del regolamento di amministrazione dell'Agenzia delle Entrate non contempla ipotesi di conferimento di incarichi di temporanea reggenza, ma di veri e propri incarichi dirigenziali, come è dimostrato dal fatto che è prevista la stipula di contratti individuali di lavoro a tempo determinato con l'attribuzione dello stesso trattamento economico dei dirigenti. Invero, nel caso della reggenza non è configurabile la predeterminazione di precisi limiti temporali né la stipulazione di contratti individuali di lavoro, costituendo la «reggenza» un istituto di carattere eccezionale che risponde all'esigenza occasionale e transitoria di assicurare la continuità dell'azione amministrativa, del quale può essere fatto uso esclusivamente nei casi in cui il venir meno della titolarità di un organo per cause imprevedibili imponga l'urgente individuazione di un nuovo soggetto temporaneamente preposto all'organo a salvaguardia degli interessi pubblici perseguiti"*;
- l) sulla natura della delega nelle agenzie fiscali:
- 11) tra le tante, Cass. civ., sez. V, 19 aprile 2019, n. 11013, secondo cui *"La delega alla sottoscrizione dell'avviso di accertamento ad un funzionario diverso da quello istituzionalmente competente ex art. 42 del d.P.R. n. 600 del 1973 ha natura di*

delega di firma - e non di funzioni - poiché realizza un mero decentramento burocratico senza rilevanza esterna, restando l'atto firmato dal delegato imputabile all'organo delegante, con la conseguenza che, nell'ambito dell'organizzazione interna dell'ufficio, l'attuazione di detta delega di firma può avvenire anche mediante ordini di servizio, senza necessità di indicazione nominativa, essendo sufficiente l'individuazione della qualifica rivestita dall'impiegato delegato, la quale consente la successiva verifica della corrispondenza tra sottoscrittore e destinatario della delega stessa";

- l2) Cass. civ., sez. V, 29 marzo 2014, n. 8812 (in *Dir. e prat. trib.*, 2019, 6, 2472 con nota di CORRARO), secondo cui *"La delega per la sottoscrizione dell'avviso di accertamento conferita dal dirigente ex all'art. 42, comma 1, del d.P.R. n. 600 del 1973, è una delega di firma e non di funzioni: ne deriva che il relativo provvedimento non richiede l'indicazione né del nominativo del soggetto delegato, né della durata della delega, che pertanto può avvenire mediante ordini di servizio che individuino l'impiegato legittimato alla firma mediante l'indicazione della qualifica rivestita, idonea a consentire, "ex post", la verifica del potere in capo al soggetto che ha materialmente sottoscritto l'atto";*
- m) sugli accertamenti sottoscritti dai dirigenti decaduti a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2015, cit.: Cass. civ., sez. V, 9 novembre 2015, n. 22803 (in *Fisco*, 2015, 46, 4483, con nota di BORGOGGIO), secondo cui *"Gli avvisi di accertamento sottoscritti dai c.d. dirigenti decaduti a seguito della sentenza n. 37/2015 della Consulta sono pienamente validi, se la delega di firma, in forza della quale l'atto impositivo è stato sottoscritto, risulta nominativa, non essendo sufficiente l'indicazione della sola qualifica professionale del delegato, giacché le deleghe "in bianco" devono considerarsi nulle";*
- n) sul conferimento della titolarità di posizione organizzativa nel pubblico impiego:
- n1) Cass. civ., sez. lav., 25 ottobre 2019, n. 27384, secondo cui *"il conferimento di una posizione organizzativa non comporta l'inquadramento in una nuova categoria contrattuale ma unicamente l'attribuzione di una posizione di responsabilità, con correlato beneficio economico";*
- n2) Corte cost., 22 dicembre 2011, n. 339 (in *Giornale dir. amm.*, 2012, 3, 296), in tema di destinazione di risorse per la valorizzazione delle posizioni organizzative nella p.a.