

Pubblicato il 07/06/2017

N. 06719/2017 REG.PROV.COLL.

N. 03552/2017 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 3552 del 2017, integrato da motivi aggiunti, proposto da: Unione Italiana Lavoratori Pubblica Amministrazione - Coordinamento Mibact - Uilpa Bact, in persona del legale rappresentante p.t., Enzo Feliciani, anche in proprio, rappresentati e difesi dall'avvocato Isabella Maria Stoppani, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Brenta, 2/A;

contro

Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Presidenza del Consiglio dei ministri, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

Federica Galloni, non costituita in giudizio;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Codacons, rappresentato e difeso dagli avvocati Carlo Rienzi e Gino Giuliano, con domicilio eletto presso lo studio Codacons Ufficio Legale Nazionale in Roma, viale Giuseppe Mazzini n. 73;

per l'annullamento, previa sospensione,

(con il ricorso introduttivo),

- del DPCM 7.4.2017 a firma del Ministro per la Semplificazione e la P.A. per conto del Presidente del Consiglio dei Ministri, con il quale viene conferito l'*interim* per il Parco Archeologico del Colosseo su proposta del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo;

- del decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo del 12.1.2017, pubblicato in G.U. 10.3.2017 n. 58, istitutivo, fra l'altro, del Parco Archeologico del Colosseo;

- del decreto direttoriale 27.2.2017, n. 149, con il quale è stata indetta la “selezione pubblica internazionale” per “il conferimento dell'incarico di direttore del Parco Archeologico del Colosseo, ufficio di livello dirigenziale generale” e di tutti gli atti dei sottostanti procedimenti amministrativi, preordinati, preparatori, connessi e conseguenti, comunque nessuno escluso;

NONCHE'

(con i motivi aggiunti),

- della circolare 21.4.2017, n. 88 della Direzione Generale Organizzazione del MIBACT, di modifica dell'Area Organizzativa Omogenea (AOO) per ESPI, delle caselle di posta elettronica PEO e PEC istituzionali, del codice IPA; dell'allegato decreto direttoriale 21.4.2017, Rep. n. 503, di attribuzione delle nuove denominazioni AOO e codice IPA; nonché della nota 21.4.2017 n. 5182 della Direzione Generale Bilancio, citata nel decreto ma non conosciuta con la quale “restano in capo al Parco archeologico del Colosseo il codice fiscale, il codice IPA e il conto di Tesoreria intestati alla ex Soprintendenza speciale per il Colosseo e l'area archeologica centrale in considerazione del fatto che la gestione del maggior volume d'affari resterà in capo a tale istituto”, nonché di tutti gli atti dei sottostanti procedimenti amministrativi, presupposti, preordinati, connessi e conseguenti; dei non conosciuti o non perfezionati provvedimenti riguardanti la redistribuzione dell'organico già in capo alla Soprintendenza speciale per il Colosseo e l'area archeologica centrale di Roma e le procedure di mobilità.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 15 maggio 2017 la dott.ssa Cecilia Altavista e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il presente ricorso, l'Unione Italiana Lavoratori Pubblica Amministrazione - Coordinamento Mibact, ed il sig. Enzo Feliciani, anche in proprio, hanno impugnato, con il ricorso introduttivo, il decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo del 12.1.2017, pubblicato sulla gazzetta Ufficiale n. 58 del 10 marzo 2017 n. 58, nella parte relativa alla istituzione del Parco Archeologico del Colosseo; il decreto del Direttore generale dell'organizzazione del MIBACT n. 149 del 27.2.2017, con il quale è stata indetta la "selezione pubblica internazionale" per "il conferimento dell'incarico di direttore del Parco archeologico del Colosseo, ufficio di livello dirigenziale generale"; il DPCM 7.4.2017 a firma del Ministro per la semplificazione e la P.A. per conto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, con il quale è stato conferito alla dott.ssa Galloni l'interim per il Parco archeologico del Colosseo, nonché tutti gli atti preordinati e connessi.

Sono stati formulati dieci distinti motivi di ricorso, incentrati sui seguenti vizi:

- violazione dell'articolo 97 della Costituzione e delle norme e principi generali in materia di conferimento di incarichi dirigenziali ad interim; eccesso di potere per difetto assoluto dei presupposti; per contraddittorietà ed illogicità manifesta; per falsità della causa e sviamento; violazione della legge n. 241 del 1990 e dei principi generali in materia di trasparenza; del piano triennale anticorruzione del MIBACT 2016-2018; violazione della normativa in materia di spending review; eccesso di potere per contraddittorietà ed illogicità, falsità della causa e sviamento; violazione dell'articolo 97, comma 2, della Costituzione con riferimento alla riserva di legge in materia di organizzazione degli uffici pubblici; eccesso di potere per straripamento; falsità della causa e sviamento; violazione dell'art. 14 comma 2 bis del d.l. n. 83 del 2014 convertito nella legge n. 106 del 2014; violazione dell'articolo 1 comma 327 della legge n. 208 del 2015 e dell'articolo 1 comma 432 della legge n. 232 del 2016; eccesso di potere per difetto dei presupposti; violazione dell'articolo 117 della Costituzione; della Convenzione Unesco riguardante la protezione del patrimonio culturale; della legge n. 77 del 2006 sugli interventi sui siti UNESCO; eccesso di potere per contraddittorietà ed illogicità manifesta, per contraddittorietà con l'Accordo 21 aprile 2015 MIBACT- Roma Capitale per la valorizzazione dell'area archeologica centrale di Roma; violazione dell'art. 14 comma 2 bis del d.l. n. 83 del 2014 convertito nella legge n. 106 del 2014 delle norme e principi in materia di tutela archeologica; dell'articolo 37 comma 1 del d.lgs. n. 29 del 1993; del codice dei beni culturali; violazione delle norme e principi generali in materia di procedure di mobilità dei dipendenti pubblici; eccesso di potere difetto assoluto dei presupposti; contraddittorietà ed illogicità manifesta.

Con i primi quattro motivi, i ricorrenti hanno dedotto l'illegittimità del decreto del 7 aprile 2017 (concernente il conferimento *ad interim* dell'incarico dirigenziale per il Parco archeologico del Colosseo) sotto i seguenti profili: 1) tale tipo di incarico potrebbe essere attribuito solo in casi eccezionali ed imprevedibili che invece non ricorrerebbero nella specie, in cui esisteva già una struttura idonea; 2) non sarebbe stata effettuata la previa doverosa procedura di interpello; 3) le funzioni conferite *ad interim* non potrebbero essere svolte, in quanto mancherebbe del tutto la relativa struttura; 4) ci sarebbe aggravio per la spesa pubblica.

Con gli altri motivi di ricorso, è stata dedotta l'illegittimità del decreto ministeriale del 12 gennaio 2017 (ed in via derivata, del successivo bando di selezione pubblica internazionale) sotto i seguenti profili: 5) la normativa primaria di riferimento non avrebbe consentito la riorganizzazione degli uffici ministeriali mediante la creazione *ex novo* di uffici dirigenziali; 6) la precedente struttura era già adeguata agli standard internazionali, per cui difetterebbe il presupposto per l'istituzione del

Parco archeologico del Colosseo; 7) la normativa primaria di riferimento non consentirebbe in alcun modo l'istituzione di un nuovo ufficio, che invece sarebbe avvenuta nel caso di specie anche in contrasto con le previsioni in materia di risparmio di spesa; 8) ci sarebbe violazione delle finalità della convenzione Unesco e dell'Accordo Mibact – Roma Capitale del 21/4/2015, che prevedevano un'area unitaria; 9) la normativa di riferimento, anche di rango costituzionale, non consentirebbe di affidare la tutela e l'esercizio di poteri autoritativi su una porzione del territorio nazionale ad uno straniero; 10) non vi sarebbe stata la obbligatoria, preventiva, informazione delle organizzazioni sindacali.

Con successivo atto di motivi aggiunti sono stati impugnati la circolare 21.4.2017, n. 88 della Direzione Generale Organizzazione del MIBACT, di modifica dell'Area Organizzativa Omogenea (AOO) per ESPI, delle caselle di posta elettronica PEO e PEC istituzionali, del codice IPA; il decreto direttoriale 21.4.2017, Rep. n. 503, di attribuzione delle nuove denominazioni AOO e codice IPA; la nota 21.4.2017 n. 5182 della Direzione Generale Bilancio, con la quale “restano in capo al Parco archeologico del Colosseo il codice fiscale, il codice IPA e il conto di Tesoreria intestati alla ex Soprintendenza speciale per il Colosseo e l'area archeologica centrale”, nonché tutti gli atti dei sottostanti procedimenti amministrativi, presupposti, preordinati, connessi e conseguenti; dei non conosciuti o non perfezionati provvedimenti riguardanti la redistribuzione dell'organico già in capo alla Soprintendenza speciale per il Colosseo e l'area archeologica centrale di Roma e le procedure di mobilità.

Sono state formulate ulteriori quattro censure, incentrate sui seguenti vizi:

- violazione dell'articolo 97 della Costituzione e dell'articolo 6 del d.m. 12 gennaio 2017; eccesso di potere per difetto assoluto dei presupposti; contraddittorietà ed illogicità manifesta; falsità della causa e sviamento; violazione delle norme e dei principi generali di cui al codice dell'amministrazione digitale, al codice degli appalti, e al codice della privacy; violazione delle norme e dei principi generali in materia di pubblico impiego; palese irragionevolezza; eccesso di potere per sviamento; violazione del codice dei beni culturali.

In particolare, i successivi atti organizzativi oggetto dei motivi aggiunti sarebbero illegittimi per i seguenti profili: 11) per contrasto con lo stesso decreto ministeriale 12 gennaio 2017 (che all'articolo 6, comma 2, riserva alle Soprintendenze Speciali il compito di assicurare le risorse finanziarie); 12) per violazione delle norme sull'amministrazione digitale; 13) per assoluta illogicità dello “spacchettamento” dell'originaria Soprintendenza in cinque diversi istituti e per l'attribuzione al Parco del Colosseo del 70% delle risorse provenienti dalla bigliettazione dello stesso, a fronte di uscite di gran lunga inferiori; 14) per mancanza del presupposto dell'urgenza della nomina del direttore, come dimostrato dal confronto con gli altri poli museali.

2. Si sono costituiti in giudizio la Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, eccependo il difetto di legittimazione e di interesse dell'associazione sindacale ricorrente e del dipendente Enzo Feliciani in proprio e contestando, comunque, la fondatezza del ricorso e dei motivi aggiunti, di cui hanno chiesto la reiezione.

E' intervenuto *ad adiuvandum* della parte ricorrente il Codacons.

Alla camera di consiglio del 15 maggio 2017, fissata per l'esame dell'istanza cautelare, il ricorso, dopo ampia discussione tra le parti, è stato riservato per la decisione ai sensi dell'articolo 60 c.p.a., previo rituale avviso ai procuratori delle parti presenti in udienza. La difesa della parte ricorrente si

è espressa nel senso della contrarietà alla pronuncia in forma semplificata, senza peraltro addurre specifiche ragioni a fondamento dell'opposizione.

3. Il Collegio, data anche la rilevanza della questione, ritiene di potere definire il giudizio direttamente nel merito con sentenza in forma semplificata, ai sensi dell'articolo 60 c.p.a., non sussistendo contrarie ragioni di integrazione del contraddittorio o di completezza dell'istruttoria, e non avendo alcuna delle parti dichiarato che "intende proporre motivi aggiunti, ricorso incidentale o regolamento di competenza, ovvero regolamento di giurisdizione".

4. Le eccezioni preliminari sollevate dall'Avvocatura dello Stato con riferimento all'associazione sindacale ricorrente sono infondate.

Al riguardo, occorre richiamare il consolidato orientamento giurisprudenziale (anche di questo Tribunale) formatosi sul punto, secondo cui le associazioni sindacali sono legittimate "*ad agire in giudizio a tutela delle prerogative della stessa organizzazione sindacale, quale istituzione esponentiale di una categoria di lavoratori e degli stessi interessi collettivi della stessa categoria, unitariamente considerata*" (cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, 26 ottobre 2016, n. 4487; in termini, Tar Lazio, Roma, sez. II quater, ordinanza 20 maggio 2014, n. 5290).

Tali associazioni infatti sono legittimate a difendere in sede giurisdizionale gli interessi di categoria dei soggetti di cui hanno la rappresentanza istituzionale o di fatto, quando venga invocata la violazione di norme poste a tutela della intera categoria (Consiglio di Stato, sez. III, 07/03/2012, n. 1301).

Poichè le associazioni sindacali sono legittimate ad agire a tutela dei diritti dei propri iscritti collettivamente considerati, tale posizione è rilevante rispetto ai profili organizzativi della struttura dove tali lavoratori prestano la propria attività lavorativa.

Infatti la materia della organizzazione degli uffici è espressamente prevista come materia di interesse delle associazioni sindacali rappresentative dall'art. 6 del d.lgs. 165 del 2001, che prevede "l'informazione" alle stesse in caso di modifiche della organizzazione e della disciplina degli uffici, nonché della consistenza e della variazione delle dotazioni organiche; inoltre, tale norma prevede, nei casi in cui progetti di riorganizzazione degli uffici comportino l'avvio di processi di mobilità, "al fine di assicurare obiettività e trasparenza", l'informazione e l'avvio dell'esame sulle modalità per i processi di mobilità.

Tale espressa previsione normativa attribuisce indubbiamente una peculiare e qualificata posizione legittimante alle associazioni sindacali nella specifica materia in questione, tale da consentirne l'impugnazione degli atti incidenti sull'organizzazione amministrativa degli uffici (cfr. Tar Lazio, Sez. III, 12 febbraio 2009, n. 1402, che - con riferimento alla Cisl funzione pubblica - ha espressamente affermato che "*le modifiche all'assetto organizzativo del Ministero con la soppressione di alcune posizioni apicali, con la soppressione e riorganizzazione degli uffici periferici, hanno un immediato effetto lesivo sulla posizione del personale complessivamente rappresentato dall'associazione ricorrente*").

Deve invece dichiararsi l'inammissibilità della impugnazione proposta da Enzo Feliciani, in proprio, non avendo costui dedotto alcuna circostanza relativa alla propria situazione soggettiva che sarebbe lesa dalla nuova organizzazione, mentre la situazione soggettiva relativa alla tutela del rapporto di lavoro (dovuta ad esempio ad un eventuale trasferimento di sede o mutamento di mansioni) apparterrebbe comunque alla giurisdizione ordinaria.

5. Nel merito appaiono fondate le censure proposte avverso il d.m. 12 gennaio 2017 (ed il successivo, conseguente, decreto del 27/2/2017), di cui al quinto ed al settimo motivo di ricorso, concernenti la violazione dell'articolo 97 della Costituzione, con riferimento alla riserva relativa di legge in materia di organizzazione degli uffici, e la violazione degli articoli 1, comma 327, della legge n. 208 del 2015 e 1, comma 432, della legge n. 232 del 2016, nonché lo straripamento di potere in relazione a tali previsioni normative (censure rispetto alle quali sussiste l'interesse dell'associazione ricorrente, trattandosi di misure organizzative degli uffici periferici del Ministero).

Ai fini di un migliore inquadramento della fattispecie (la cui agevole comprensione sconta una tecnica redazionale del testo dei decreti ministeriali non sempre piana e coerente, comunque caratterizzata da continui rinvii e richiami ad altre norme di rango primario e secondario), il Collegio ritiene opportuno riportare qui di seguito i punti rilevanti dell'impugnato d.m. 12 gennaio 2017.

Con tale decreto (rubricato "*adeguamento delle soprintendenze speciali agli standard internazionali in materia di musei e luoghi della cultura, ai sensi dell'articolo 1, comma 432, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, e dell'articolo 1, comma 327, della legge 28 dicembre 2015, n. 208*"), sono state, tra le altre, dettate le seguenti disposizioni:

- art. 1: "*1. In attuazione dell'articolo 1, comma 432, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, all'articolo 1 del decreto 23 gennaio 2016, recante <<riorganizzazione del ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ai sensi dell'articolo 1, comma 327, della legge 28 dicembre 2015, n. 208>> dopo il comma 2 è inserito il seguente:*

<<2-bis. Al fine di adeguare le Soprintendenze speciali di cui all'articolo 30, comma 2, lettera a), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 171 del 2014, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, agli standard internazionali in materia di musei e luoghi della cultura, di cui all'articolo 14 del decreto legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106:

a) è istituito il Parco archeologico del Colosseo, ufficio dirigenziale di livello generale periferico del Ministero; conseguentemente, la Soprintendenza per il Colosseo e l'area archeologica centrale, ufficio dirigenziale di livello generale periferico del Ministero, assume la denominazione di Soprintendenza speciale Archeologia, belle arti e paesaggio di Roma e la posizione dirigenziale di livello generale presso il Gabinetto del Ministro, di cui all'art. 3, comma 9, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 171 del 2014, è soppressa.....";

- art. 2: "*1. Al decreto 23 gennaio 2016,, sono apportate le seguenti modificazioni:*

a) dopo l'articolo 4, è inserito il seguente: <<art. 4 bis (Soprintendenza speciale archeologia, belle arti e paesaggio di Roma). – 1. La soprintendenza speciale archeologia, belle arti e paesaggio di Roma, di seguito denominata "soprintendenza speciale", è dotata di autonomia scientifica, finanziaria, contabile e organizzativa ai sensi dell'art. 30 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 171 del 2014. I confini della Soprintendenza speciale includono l'intero territorio del Comune di Roma, fatte salve le competenze del direttore del polo museale del Lazio, nonché dei direttori dei musei e parchi archeologici di rilevante interesse nazionale e degli altri uffici del Ministero aventi sede nel medesimo territorio. 2. Il soprintendente della Soprintendenza speciale svolge nel territorio di competenza le funzioni spettanti ai soprintendenti archeologia, belle arti e paesaggio. Il Soprintendente esercita altresì sugli istituti e i luoghi della cultura statali presenti nel medesimo territorio, e non assegnati ad altri uffici del Ministero, le funzioni di cui all'art. 35,

comma 4, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 171 del 2014. Restano ferme le competenze del direttore del Parco archeologico del Colosseo di cui all'art. 6 del presente decreto e di cui all'art. 5-bis del decreto ministeriale 9 aprile 2016.....4. Fermo restando quanto stabilito dal decreto 19 ottobre 2015, recante <<sostegno degli istituti di luoghi della cultura statale>>, alla soprintendenza speciale è trasferita, ai sensi dell'art. 2, comma 8, del decreto-legge 31 marzo 2011, n. 34, convertito, con modificazioni dalla legge 26 maggio 2011, n. 75, una quota pari al trenta per cento degli introiti complessivi annui del Parco archeologico del Colosseo prodotti da biglietti di ingresso ai sensi dell'art. 110 del Codice, al netto dell'eventuale aggio, in tre versamenti da effettuare, rispettivamente, entro il 30 aprile, il 31 agosto e il 31 dicembre di ciascun anno, salvo eventuale conguaglio a consuntivo dell'anno di competenza”;

- art. 3: “.....3. Al decreto 9 aprile 2016, ..., Sono apportate le seguenti modificazioni: a) ...; b) dopo l'articolo cinque è inserito il seguente: <<Art. 5-bis. (Parco archeologico del Colosseo). – 1. Al Parco archeologico del Colosseo sono assegnati i luoghi della cultura, immobili e/o complessi, situati nel Comune di Roma, indicati nell'allegato 2 del decreto 23 dicembre 2014, nonché ogni altro monumento o immobile, ricompreso nell'area di cui al comma 2, già di competenza della Soprintendenza speciale per il Colosseo e l'area archeologica centrale. 2. Oltre a quanto stabilito dall'art. 4, comma 3, del presente decreto, il direttore del Parco archeologico del Colosseo esercita le funzioni spettanti ai soprintendenti archeologia, belle arti e paesaggio sull'area archeologica di cui all'accordo tra il Ministero e Roma Capitale per la valorizzazione dell'area archeologica centrale sottoscritto in data 21 aprile 2015, delimitata in particolare, come da planimetria riportata quale allegato A al presente decreto, dalle seguenti vie: Via del Circo Massimo; Via dell'Ara Massima di Ercole; Via di S. Teodoro; Via del Foro Romano; (adiacente a) Piazza Venezia; (adiacente a) Piazza Madonna di Loreto; Via Magnanapoli; Largo Magnanapoli; Salita del Grillo; Piazza del Grillo; Via Tor dei Conti; Largo Corrado Ricci; Via dei Fori Imperiali; Via delle Terme di Tito; Via delle Sette Sale; Via delle Terme di Traiano; Viale Fortunato Mizzi; Via della Domus Aurea; Via di S. Giovanni; (adiacente a) Piazza del Colosseo; Via Celio Vibenna; Via di S. Gregorio; Piazza di Porta Capena.....”.

Ritiene il Collegio che tale decreto sia stato adottato in violazione dei presupposti di legge di cui comma 432 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, del comma 327 dell'art. 1 della legge n. 108 del 2015, nonché della disciplina legislativa in materia di organizzazione degli uffici dirigenziali generali.

Si deve, a tal fine, richiamare il quadro normativo di riferimento costituito, oltre che dall'art. 97 della Costituzione, che prevede la riserva di legge relativa in materia di organizzazione dei pubblici uffici, dall'art. 2 del d.lgs. n. 165 del 30 marzo 2001, per cui “*le amministrazioni pubbliche definiscono, secondo principi generali fissati da disposizioni di legge e, sulla base dei medesimi, mediante atti organizzativi secondo i rispettivi ordinamenti, le linee fondamentali di organizzazione degli uffici; individuano gli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi; determinano le dotazioni organiche complessive*”; dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, per cui per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, si applica l'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Come è noto, l'articolo 17 della legge n. 400 del 1988 disciplina il potere regolamentare del governo e dei singoli ministri. In particolare, ai sensi del comma 4 bis, “*l'organizzazione e la disciplina degli uffici dei Ministeri sono determinate, con regolamenti emanati ai sensi del comma 2 (ovvero con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia) su proposta del Ministro competente d'intesa con il Presidente del Consiglio dei ministri e*

con il Ministro del tesoro, nel rispetto dei principi posti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, con i contenuti e con l'osservanza dei criteri che seguono:.. b) individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale, centrali e periferici, mediante diversificazione tra strutture con funzioni finali e con funzioni strumentali e loro organizzazione per funzioni omogenee e secondo criteri di flessibilità eliminando le duplicazioni funzionali; ...

e) previsione di decreti ministeriali di natura non regolamentare per la definizione dei compiti delle unità dirigenziali nell'ambito degli uffici dirigenziali generali”.

L'organizzazione dei Ministeri è, inoltre, disciplinata dall'art. 4 del d.lgs. n. 300 del 30 luglio 1999, che al comma 1 prevede: *“l'organizzazione, la dotazione organica, l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale ed il loro numero, le relative funzioni e la distribuzione dei posti di funzione dirigenziale, l'individuazione dei dipartimenti, nei casi e nei limiti fissati dalle disposizioni del presente decreto legislativo, e la definizione dei rispettivi compiti sono stabiliti con regolamenti o con decreti del ministro emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 4 bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400”*; al comma 4, *“all'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale di ciascun ministero e alla definizione dei relativi compiti, nonché la distribuzione dei predetti uffici tra le strutture di livello dirigenziale generale, si provvede con decreto ministeriale di natura non regolamentare”*. In base al comma 4-bis, *“la disposizione di cui al comma 4 si applica anche in deroga alla eventuale distribuzione degli uffici di livello dirigenziale non generale stabilita nel regolamento di organizzazione del singolo Ministero”*.

Tale disciplina di carattere generale richiede, quindi, espressamente che l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale, sia centrali che periferici (lettera b del comma 4 bis dell'art. 17), debba essere oggetto di un regolamento governativo, appunto un regolamento di organizzazione, mentre la lettera e) del detto comma 4 bis espressamente esclude il potere ministeriale di incidere sugli uffici di livello dirigenziale generale, e, comunque, esclude il potere ministeriale non regolamentare in materia di uffici dirigenziali generali, potendo i decreti ministeriali di natura non regolamentare incidere solo sui compiti delle unità dirigenziali non generali.

L'applicazione della disciplina dell'articolo 17, comma 4 bis, trova conferma nell'art. 4 del d.lgs. n. 300 del 1999, che espressamente richiama il comma 4 bis dell'art. 17 sia al comma 1 che ai commi 4 e 4 bis, che prevedono il potere ministeriale non regolamentare di incidere sugli uffici dirigenziali non generali.

L'art. 4 del d.lgs. n. 300 del 1999 è anche espressamente richiamato dall'art. 54 del medesimo decreto legislativo, che disciplina l'organizzazione del Ministero dei beni culturali, individuando espressamente il numero di uffici dirigenziali generali, e al comma 2 rinvia appunto all'art. 4 del medesimo decreto legislativo, per *“l'individuazione e l'ordinamento degli uffici del Ministero dei beni culturali”*.

Con riferimento a tali norme che costituiscono la disciplina generale dei pubblici uffici, la Cassazione ha avuto modo di affermare che il d.lgs. n. 165 del 2001, art. 2, comma 1, dispone che *“le linee fondamentali di organizzazione degli uffici, l'individuazione degli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi deve avvenire, sulla base dei principi generali dettati dalla legge, ad opera di atti organizzativi di natura pubblicistica, normativi e non”*. *Nell'ambito del descritto disegno organizzativo si colloca il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, il cui art. 4 demanda alla sede regolamentare l'organizzazione, la dotazione organica, l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale ed il loro numero, le relative funzioni e*

la distribuzione dei posti di funzione dirigenziale, l'individuazione dei dipartimenti, e la definizione dei rispettivi compiti, con previsione di decreti ministeriali di natura non regolamentare solo per l'individuazione di uffici dirigenziali di livello non generale di ciascun ministero” (Cassazione civ., sez. lavoro, 26 novembre 2008, n. 28276).

Tale disciplina costituisce, altresì, il quadro normativo in cui si inserisce il decreto impugnato; ciò risulta anche espressamente dalle stesse “Premesse” del decreto impugnato, che contengono il richiamo sia all’art. 17, comma 4-bis, lettera e), della legge 23 agosto 1988, n. 400, sia all’art. 4 commi 4 e 4 bis del d.lgs. n. 300 del 1999. La limitazione delle competenze organizzative del Ministro non è mutata, infatti, in base alla successive norme di legge e di regolamento relative all’organizzazione del Ministero dei beni culturali, né alle speciali norme poste a immediato fondamento del decreto impugnato (ovvero l’articolo 1, comma 432, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, e l’articolo 1, comma 327, della legge 28 dicembre 2015, n. 208).

Ritiene, infatti, il Collegio che né le disposizioni dell’articolo 14 del d.l. n. 83 del 31 maggio 2014, convertito nella legge n. 106 del 29 luglio 2014 “*Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo*”, né le norme dell’art. 1, comma 327, della legge n. 208 del 2015 e dell’art. 1, comma 432, della legge n. 232 del 2016 abbiano attribuito al Ministro il potere di istituire un nuovo ufficio dirigenziale generale.

L’art. 14 del d.l. n. 83 del 2014 conv. nella legge n. 106 del 2014 (“*Misure urgenti per la riorganizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e per il rilancio dei musei*”) ha modificato l’articolo 54 del d.lgs. n. 300 del 1999 e attribuito un potere di riorganizzazione degli uffici. In particolare, ha previsto: “*1. Per consentire al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo l'adozione delle misure di riordino finalizzate a conseguire ulteriori riduzioni della spesa ai sensi della normativa vigente e al fine di assicurare l'unitarietà e la migliore gestione degli interventi necessari per la tutela del patrimonio culturale a seguito del verificarsi di eventi calamitosi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 24 febbraio 1992, n. 225, per i quali sia vigente o sia stato deliberato lo stato d'emergenza, all'articolo 54, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, sono apportate, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e nel rispetto delle dotazioni organiche definite in attuazione del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, le seguenti modifiche:*

a) il comma 1 è sostituito dal seguente: «1. Il Ministero si articola in uffici dirigenziali generali centrali e periferici, coordinati da un segretario generale, e in non più di due uffici dirigenziali generali presso il Gabinetto del Ministro. Il numero degli uffici dirigenziali generali, incluso il segretario generale, non può essere superiore a ventiquattro;

b) dopo il comma 2 è aggiunto il seguente: «2-bis. A seguito del verificarsi di eventi calamitosi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 24 febbraio 1992, n. 225, per i quali sia vigente o sia stato deliberato nei dieci anni antecedenti lo stato d'emergenza, il Ministro, con proprio decreto, può, in via temporanea e comunque per un periodo non superiore a cinque anni, riorganizzare gli uffici del Ministero esistenti nelle aree colpite dall'evento calamitoso, ferma restando la dotazione organica complessiva e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.».

2. Con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, i poli museali, gli istituti e luoghi della cultura statali e gli uffici competenti su

complessi di beni distinti da eccezionale valore archeologico, storico, artistico o architettonico, possono essere trasformati in soprintendenze dotate di autonomia scientifica, finanziaria, contabile e organizzativa, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e nel rispetto delle dotazioni organiche definite in attuazione del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. A ciascun provvedimento è allegato l'elenco dei poli museali e delle soprintendenze già dotate di autonomia. Nelle strutture di cui al primo periodo del presente comma, vi è un amministratore unico, in luogo del consiglio di amministrazione, da affiancare al soprintendente, con specifiche competenze gestionali e amministrative in materia di valorizzazione del patrimonio culturale. I poli museali e gli istituti e i luoghi della cultura di cui al primo periodo svolgono, di regola, in forma diretta i servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico di cui all'articolo 117, comma 2, lettere a) e g), del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

2-bis. Al fine di adeguare l'Italia agli standard internazionali in materia di musei e di migliorare la promozione dello sviluppo della cultura, anche sotto il profilo dell'innovazione tecnologica e digitale, con il regolamento di cui al comma 3 sono individuati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e nel rispetto delle dotazioni organiche definite in attuazione del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, i poli museali e gli istituti della cultura statali di rilevante interesse nazionale che costituiscono uffici di livello dirigenziale. I relativi incarichi possono essere conferiti, con procedure di selezione pubblica, per una durata da tre a cinque anni, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali e in possesso di una documentata esperienza di elevato livello nella gestione di istituti e luoghi della cultura, anche in deroga ai contingenti di cui all'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, e comunque nei limiti delle dotazioni finanziarie destinate a legislazione vigente al personale dirigenziale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

3. A decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ai sensi della normativa vigente, sono abrogati gli articoli 7 e 8 del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368. Con il medesimo regolamento di organizzazione di cui al precedente periodo, sono altresì apportate le modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 29 maggio 2003, n. 240 (Regolamento concernente il funzionamento amministrativo-contabile e la disciplina del servizio di cassa delle soprintendenze dotate di autonomia gestionale), necessarie all'attuazione del comma 2.

4. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”.

In base alla disciplina del comma 2 bis, quindi, il potere organizzativo relativo agli uffici dirigenziali doveva essere esercitato con il regolamento di organizzazione del Ministero, regolamento che è quello previsto, in via generale, dall'art. 17, comma 4 bis, della legge n. 400 del 1988, che deve essere emanato secondo il procedimento previsto dal comma 2 dell'articolo 17 ovvero con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia.

Il Regolamento di organizzazione del Ministero dei beni culturali, indicato al comma 3 dell'art. 14 del d.l. n. 83, è stato adottato con il d.p.c.m. n. 171 del 29 agosto 2014, con il più semplice procedimento consentito in base alla eccezionale deroga prevista dal comma 4 dell'articolo 16 del d.l. n. 66 del 24 aprile 2014, convertito nella legge n. 89 del 23 giugno 2014 (per cui “*al solo fine di realizzare interventi di riordino diretti ad assicurare ulteriori riduzioni della spesa, a decorrere*

dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e fino al 15 ottobre 2014, i regolamenti di organizzazione dei Ministeri, ivi inclusi quelli degli uffici di diretta collaborazione, possono essere adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa delibera del Consiglio dei ministri. I decreti previsti dal presente comma sono soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 3, commi da 1 a 3, della legge 14 gennaio 1994, n. 20. Sugli stessi decreti il Presidente del Consiglio dei ministri ha facoltà di richiedere il parere del Consiglio di Stato. A decorrere dalla data di efficacia di ciascuno dei predetti decreti cessa di avere vigore, per il Ministero interessato, il regolamento di organizzazione vigente. Il termine di cui al primo periodo si intende rispettato se entro la medesima data sono trasmessi al Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e al Ministero dell'economia e delle finanze gli schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri”).

L'articolo 2 del regolamento approvato con il d.p.c.m. n. 171 del 2014 ha individuato espressamente gli uffici di livello dirigenziale generale centrali e periferici del Ministero: dodici uffici dirigenziali generali centrali e nove uffici dirigenziali periferici, coordinati da un Segretario generale; inoltre un ufficio dirigenziale di livello generale presso gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro e un ufficio dirigenziale di livello generale presso l'Organismo indipendente di valutazione della performance. Inoltre, il comma 2 dell'articolo 2 del regolamento ha, altresì, indicato come uffici dirigenziali generali periferici del Ministero i nove istituti dotati di autonomia di cui all'articolo 30, comma 2 del medesimo regolamento, riferendosi espressamente a quelli di cui all'art. 30, comma 2, lettera a), e quelli di cui all'art. 30, comma 3, lettera a).

L'articolo 30, a sua volta, infatti, individua espressamente come uffici di livello dirigenziale generale, tra gli “*istituti centrali*”, al comma 2, lettera a): *la Soprintendenza speciale per il Colosseo, il Museo Nazionale Romano e l'area archeologica di Roma e la Soprintendenza speciale per Pompei, Ercolano e Stabia*; tra quelli di cui all'art. 30, comma 3, lettera a), “*istituti dotati di autonomia speciale*”: *la Galleria Borghese; la Galleria degli Uffizi; la Galleria Nazionale d'Arte Moderna e Contemporanea di Roma; le Gallerie dell'Accademia di Venezia; il Museo di Capodimonte; la Pinacoteca di Brera; la Reggia di Caserta*, esattamente corrispondenti ai nove uffici dirigenziali periferici previsti dall'art. 2 del medesimo regolamento.

Inoltre, il comma 6 dell'articolo 30 (per cui “*gli incarichi di direzione degli istituti e musei di cui al comma 3, lettera a), sono conferiti ai sensi dell'articolo 19, comma 4, del decreto legislativo 31 marzo 2001, n. 165. Gli incarichi di direzione degli istituti e musei di cui al comma 3, lettera b), sono conferiti dal Direttore generale Musei ai sensi dell'articolo 19, comma 5, del decreto legislativo 31 marzo 2001, n. 165. In ogni caso gli incarichi di direzione degli istituti e musei di cui al comma 3 possono essere conferiti, secondo le modalità previste dall'articolo 14, comma 2-bis, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106, ovvero con procedure di selezione pubblica*”), specificando che gli incarichi di direzione delle Soprintendenze speciali di cui al comma 2, lettera a) – tra cui, anche la Soprintendenza speciale per il Colosseo, il Museo Nazionale Romano e l'area archeologica di Roma - sono conferiti ai sensi dell'articolo 19, comma 4, del decreto legislativo 31 marzo 2001, n. 165, comporta che l'incarico di direzione generale relativo alla Soprintendenza speciale per il Colosseo, il Museo Nazionale Romano e l'area archeologica di Roma doveva essere conferito, in base al richiamo all'art. 19 del d.lgs. n.165 del 2001, a dirigenti della prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 o, in misura non superiore al 70 per cento della relativa dotazione, agli altri dirigenti appartenenti ai medesimi ruoli ovvero, con contratto a tempo determinato, a persone in possesso delle specifiche qualità professionali richieste dal comma 6.

Infatti, il comma 2 bis dell'art. 14 del d.l. n. 87 del 2014 rinvia al regolamento di organizzazione del Ministero per la individuazione *“dei poli museali e degli istituti della cultura statali di rilevante interesse nazionale che costituiscono uffici di livello dirigenziale, i cui relativi incarichi possono essere conferiti, con procedure di selezione pubblica, per una durata da tre a cinque anni, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali e in possesso di una documentata esperienza di elevato livello nella gestione di istituti e luoghi della cultura, anche in deroga ai contingenti di cui all'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e comunque nei limiti delle dotazioni finanziarie destinate a legislazione vigente al personale dirigenziale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo”*. Ne deriva che, in base alla espressa previsione del comma 6 dell'art. 30 solo per gli incarichi previsti dal medesimo art. 30 comma 3 del Regolamento (tra cui non è compreso alcun ufficio relativo alla gestione del Colosseo) poteva essere legittimamente avviata tale procedura di selezione pubblica.

Il comma 4 dell'articolo 30 del d.p.c.m. 171 ha attribuito poi a *“decreti ministeriali di natura non regolamentare, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, lettera e), della legge 23 agosto 1988, n. 400, e dell'articolo 4, commi 4 e 4-bis, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300”*, il potere di individuare, *“nel rispetto dell'invarianza della spesa, altri organismi istituiti come autonomi ai sensi dell'articolo 14, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106, nonché di assegnare ai musei di cui al comma 3 ulteriori istituti o luoghi della cultura e di assegnare uno o più musei di cui al comma 3, lettera b), agli Istituti di cui al comma 2, lettera a), o al comma 3, lettera a), operanti nel territorio della stessa Regione. I decreti di cui ai precedenti periodi possono altresì ridenominare gli istituti da essi regolati”*. Il comma 5 dell'articolo 30 prevede, altresì, che l'organizzazione e il funzionamento degli Istituti centrali e degli Istituti dotati di autonomia speciale, ivi inclusa la dotazione organica, siano definiti con uno o più decreti ministeriali di natura non regolamentare, emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, lettera e), della legge 23 agosto 1988, n. 400, e dell'articolo 4, commi 4 e 4-bis, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Con i medesimi decreti possono essere definiti, negli Istituti dotati di autonomia speciale, i compiti dell'amministratore unico o del consiglio di amministrazione, in affiancamento al soprintendente o al direttore, con specifiche competenze gestionali e amministrative in materia di valorizzazione del patrimonio culturale, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106.

Il richiamo, anche nelle disposizioni dell'art. 30 del regolamento, all'articolo 17, comma 4-bis, lettera e), della legge 23 agosto 1988, n. 400, nonché all'articolo 4, commi 4 e 4-bis, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, conferma la limitazione del potere ministeriale nell'ambito della organizzazione di uffici dirigenziali non generali.

Il D.M. impugnato è stato adottato *“in attuazione”* dell'art. 1, comma 432, della legge n. 232 dell'11 dicembre 2016, *“Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019”*.

Tale norma ha previsto: *“ai fini della razionalizzazione della spesa del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e dell'efficientamento delle modalità di bigliettazione degli istituti e luoghi della cultura di rilevante interesse nazionale, le Soprintendenze speciali di cui all'articolo 30, comma 2, lettera a), del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 agosto 2014, n. 171, si adeguano, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, agli standard internazionali in materia di musei e luoghi della cultura, di cui all'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106.*

Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge sono apportate, con le modalità di cui all'articolo 1, comma 327, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, le necessarie modificazioni al decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo 23 gennaio 2016, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 59 dell'11 marzo 2016, nei limiti delle dotazioni organiche del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, di cui alle tabelle A e B allegate al citato regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 171 del 2014”.

Tale norma non può costituire il fondamento normativo del potere del Ministro di istituire un nuovo ufficio dirigenziale generale.

In primo luogo, già in base al dato testuale, la stessa non attribuisce espressamente al Ministro un potere in materia di organizzazione degli uffici. Infatti, contiene il richiamo alle “modalità” di cui all’art. 1, comma 327, della legge n. 208 del 2015; solo tale richiamo e quello alle dotazioni organiche previste nel regolamento di cui al d.p.c.m. n. 171 del 2014 comportano che l’ambito delle modifiche del d.m. 23 gennaio 2016 avrebbe potuto contenere disposizioni di carattere organizzativo. E’ evidente, quindi, che il comma 432, che neppure si riferisce espressamente ad un potere di carattere organizzativo, non ha attribuito al Ministro il potere generale di riorganizzazione delle direzioni generali del Ministero (potere non indicato in via generale dall’articolo 1, comma 327, della precedente legge di stabilità, ma solo con riferimento alla “soppressione, fusione o accorpamento” degli uffici) o di derogare al regolamento di organizzazione del Ministero (in disparte l’esame della possibilità di una tale deroga), che espressamente prevede ancora i nove uffici dirigenziali generali periferici.

Il comma 432, in base al dato letterale, limita ulteriormente il potere ministeriale in funzione delle finalità della “razionalizzazione della spesa” del Ministero e “dell’efficientamento delle modalità di bigliettazione degli istituti e luoghi della cultura di rilevante interesse nazionale”. Rispetto a tali finalità, in particolare per quanto riguarda quella relativa alla “bigliettazione”, è evidente il riferimento alle modalità di realizzazione del servizio, che non ha diretta attinenza al nuovo assetto organizzativo delineato nel decreto impugnato.

Inoltre, il comma 432, sotto il profilo testuale, facendo riferimento proprio all’adeguamento delle Soprintendenze speciali indicate al comma 2, lettera a), dell’articolo 30 del d.p.c.m. 171 del 2014, in funzione di tali finalità operative, non ha attribuito alcun potere di modifica radicale delle competenze e dell’ambito territoriale della Soprintendenza speciale per il Colosseo, ma anzi presupponeva proprio tali competenze della Soprintendenza speciale (del resto espressamente prevista quale istituto dotato di autonomia speciale dall’art. 30 del d.p.c.m. n. 171 del 2014, i cui confini erano stati individuati dal decreto Ministeriale del 9 aprile 2016, adottato sulla base del comma 5 dell’articolo 6 del d.m. 23 gennaio 2016, includendo il centro storico di Roma, compreso all’interno della cerchia delle mura cittadine, secondo la delimitazione del relativo sito UNESCO e assegnando alla Soprintendenza speciale ulteriori aree esterne alle mura aureliane specificamente individuate).

Il potere di creare un nuovo ufficio dirigenziale neppure può derivare dal richiamo contenuto nel comma 432 all’adeguamento “agli standard internazionali in materia di musei e luoghi della cultura, di cui all’articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83”. Infatti, l’art. 14, che al comma 2 bis contiene il riferimento all’adeguamento agli standard internazionali, comunque rinvia al regolamento di organizzazione del Ministero al fine della individuazione di nuovi uffici di livello dirigenziale.

Alla stregua di una piana considerazione letterale, particolarmente significativa in una materia coperta da riserva (relativa) di legge, tali disposizioni non hanno attribuito al Ministro alcun potere di creare un nuovo ufficio dirigenziale generale, come quello istituito per il Parco archeologico del Colosseo.

Il comma 327 dell'articolo 1 della legge n. 208 del 28 dicembre 2015, peraltro, richiamato dall'articolo 1 comma 432 della legge n. 232 del 2016, solo per le “modalità” (con un riferimento di non chiara comprensione rispetto alla disciplina del medesimo comma 327) ha attribuito al Ministro il potere di incidere sugli uffici dirigenziali anche generali, ma limitato alla “soppressione, fusione, o accorpamento”.

L'articolo 1, comma 327, della legge di stabilità per il 2016, infatti espressamente prevede: “*nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi dell'articolo 8 della legge 7 agosto 2015, n. 124, al fine di dare efficace attuazione alle disposizioni di cui all'articolo 17-bis, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché di garantire il buon andamento dell'amministrazione di tutela del patrimonio culturale, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, lettera e), della legge 23 agosto 1988, n. 400, e dell'articolo 4, commi 4 e 4-bis, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, si provvede, nel rispetto delle dotazioni organiche del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo di cui alle tabelle A e B del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 agosto 2014, n. 171, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, alla riorganizzazione, anche mediante soppressione, fusione o accorpamento, degli uffici dirigenziali, anche di livello generale, del medesimo Ministero*”.

Anche la norma in esame non attribuisce alcun potere generale di riorganizzazione anche degli uffici dirigenziali generali al Ministro, ma un potere organizzativo limitato a consentire la soppressione, la fusione o l'accorpamento di uffici, in funzione di particolari esigenze tra le quali anche quella – che potrebbe sembrare di carattere generale – di “*garantire il buon andamento dell'amministrazione di tutela del patrimonio culturale*”, che deve essere letta in relazione al potenziamento degli uffici dovuto all'aumento delle procedure di silenzio assenso (finalità espressamente indicata nella disposizione del comma 327 “*di dare efficace attuazione alle disposizioni di cui all'articolo 17-bis, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241*”, che ha generalizzato il silenzio assenso anche nella materia dei beni culturali).

Tale interpretazione dell'art. 1, comma 327, deriva, oltre che dal dato testuale, dalla riserva di legge relativa in materia di organizzazione degli uffici di cui all'art. 97 della Costituzione e dal quadro delle norme di legge sopra citate che disciplinano l'organizzazione della pubblica amministrazione, anche espressamente richiamate dalle disposizioni dello stesso comma 327 (in particolare l'art. 17, comma 4 bis, lettera e), della legge n. 400 del 1988 e l'articolo 4, commi 4 e 4 bis, del d.lgs. n. 300 del 1999).

Inoltre, il comma 327 non ha attribuito al Ministro il potere di derogare in via generale al regolamento di organizzazione del Ministero di cui al d.p.c.m. 171 del 2014. Né è stato attribuito il potere di incidere sulla ripartizione tra uffici dirigenziali generali e periferici espressamente indicata dall'art. 2 del d.p.c.m. 171 del 2014 (che, come sopra ricordato, prevede dodici uffici dirigenziali di livello generale centrali e nove uffici dirigenziali di livello generale periferici - esattamente corrispondenti ai nove uffici dirigenziali generali indicati dall'art. 30 del medesimo d.p.c.m. 171 del 2014, oltre all'ufficio dirigenziale di livello generale presso gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro e in un ufficio dirigenziale di livello generale presso l'Organismo indipendente di

valutazione della performance), se non limitatamente alla “ *fusione, soppressione, accorpamento*” di uffici. Infatti, sulla base del comma 1 dell’art. 327, è stato adottato il D.M. del 23 gennaio 2016 - non oggetto di impugnazione con il presente ricorso - che, con riferimento agli uffici centrali ha accorpato le direzioni generali Archeologia, belle arti e paesaggio in un’unica direzione generale; rispetto agli uffici periferici ha istituito le Soprintendenze Archeologia, belle arti e paesaggio, “*quale risultato della operazione di fusione e accorpamento, su tutto il territorio nazionale, delle Soprintendenze Archeologia e delle Soprintendenze Belle arti e paesaggio*”; ha attribuito ai Soprintendenti delle Soprintendenze speciali Pompei e per il Colosseo e l’area archeologica centrale di Roma esercitano, nel territorio di rispettiva competenza, le funzioni spettanti ai Soprintendenti Archeologia, belle arti e paesaggio.

In conclusione, ritiene il Collegio che tali norme derogatorie delle disposizioni generali in materia di organizzazione dei pubblici uffici (dettate in attuazione della riserva di legge relativa prevista dall’art. 97 della Costituzione in tale materia), per cui gli uffici di livello dirigenziale generale sono di competenza del regolamento di organizzazione (articolo 17 comma 4 bis della legge n. 400 del 1988 e art. 4 del d.lgs. n. 300 del 1999), non abbiano attribuito al Ministro alcun potere di creare un nuovo ufficio dirigenziale generale, come invece avvenuto nel caso di specie con l’istituzione del Parco archeologico del Colosseo.

Dalla lettura integrata delle due disposizioni normative richiamate (comma 432 dell’art. 1 L. n. 232/2016 e comma 327 dell’art. 1 L. 208/2015) emerge chiaramente che il potere di adeguamento delle Soprintendenze Speciali agli standard internazionali è stato attribuito al Ministro con l’osservanza del duplice limite sopra riferito.

Il potere è conferito nel rispetto della specifica finalità individuata dal legislatore, che è quella della *razionalizzazione della spesa* del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e *dell’efficientamento delle modalità di bigliettazione* degli istituti e luoghi della cultura di rilevante interesse nazionale.

Inoltre, il potere deve essere esercitato, tramite il richiamo alle modalità del comma 327, nei limiti della *soppressione, fusione o accorpamento, degli uffici dirigenziali, anche di livello generale*, del Ministero.

Nella fattispecie in esame, sono stati superati entrambi i suddetti limiti.

Risulta quindi evidente la violazione delle richiamate norme di legge e lo straripamento di potere in relazione a tali previsioni normative.

6. Fondata è altresì la nona censura di ricorso, con la quale è stata dedotta l’illegittimità del d.m. 12 gennaio 2017 (e del conseguente decreto del direttore generale del 27 febbraio 2017 con cui è stata indetta una procedura di “*selezione pubblica internazionale*” per il conferimento dell’incarico dirigenziale generale relativo al Parco archeologico del Colosseo), per la violazione delle norme di legge che non consentono, nella materia della tutela dei beni archeologici comportanti esercizio di poteri autoritativi, la partecipazione al concorso di soggetti non provvisti del requisito della cittadinanza italiana (censura rispetto alla quale il Collegio ritiene sussistente l’interesse dell’Associazione sindacale, trattandosi di un requisito che incide in via immediata sulla corretta organizzazione degli uffici).

Allo stato attuale della legislazione, infatti, la normativa italiana pone un chiaro ed insormontabile sbarramento alla partecipazione di soggetti non provvisti del requisito della cittadinanza italiana a

procedure concorsuali nella pubblica amministrazione in relazione a posti di livello dirigenziale generale comportanti esercizio di poteri autoritativi (come è quello del Direttore del neo istituito Parco archeologico).

Al riguardo, il Collegio richiama il precedente in termini di questa Sezione in fattispecie analoga (cfr. TAR Lazio, Sez. II/Quater, n. 6171/2017), ritenendo peraltro opportuno, in ragione della produzione nel presente giudizio (da parte dell'avvocatura dello Stato), della nota congiunta Funzione Pubblica - Mibact n. 25528 del 26/10/2015 (recante parere in merito all'affidamento a cittadini europei delle funzioni di direttore di museo statale), svolgere le seguenti ulteriori considerazioni.

Per quanto riguarda i soggetti cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, il divieto deriva, per implicito, dall'articolo 51, comma primo, della Costituzione (secondo cui *“tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge”*, laddove l'uso del termine *cittadini* esclude la partecipazione ai pubblici concorsi di soggetti che non siano cittadini italiani)

Tale divieto è poi confermato dall'art. 2, comma 1, p. 1), del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 edall'art. 2 del D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487, i quali espressamente prevedono che la cittadinanza italiana sia il primo requisito generale di ammissione agli impieghi civili dello Stato (ciò in quanto, secondo la giustificazione fornite dalla dottrina e dalla giurisprudenza, il rapporto di impiego con lo Stato implica la cura di interessi della collettività nazionale e l'esercizio di potestà pubblica e quindi il dovere di fedeltà allo Stato, da presumersi, secondo l'impostazione tradizionale, in chi sia in possesso dello *status civitatis*).

Per quanto riguarda i cittadini di Stati facenti parte dell'Unione europea, i limiti sono stati fissati, in applicazione della normativa europea e della giurisprudenza della Corte di Giustizia U.E., dall'articolo 37 del decreto legislativo n. 29/1993 (poi trasfuso nell'articolo 38 del decreto legislativo n. 165/2001) e dall'articolo 1 del D.P.C.M. n. 174/1994.

La normativa europea (in origine, Trattato di Roma istitutivo della comunità europea del 25 marzo 1957, poi trattato di Lisbona sull'Unione europea del 13 dicembre 2007), prevede che le disposizioni sulla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione e di non discriminazione tra lavoratori degli Stati membri *“non sono applicabili agli impieghi nella pubblica amministrazione”* (art. 45, par. 4, T.F.U.E., ex art. 39, par. 4, T.C.E.).

La Corte di Giustizia ha affermato che la deroga prevista da tali disposizioni normative (cd. *“public service exception”*) per le pubbliche amministrazioni è funzionale alla garanzia del rapporto di solidarietà che sussiste tra il cittadino e lo Stato, nonché della reciprocità dei diritti e dei doveri che sono alla base del rapporto di cittadinanza (Corte giust., 27 novembre 1991, in causa C-4/91, Bleis).

Ha inoltre chiarito che la deroga va limitata a quei posti pubblici che comportano la partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri e che sono finalizzati alla tutela dell'interesse generale dello Stato o di altre collettività pubbliche (Corte giust., 16 giugno 1987, in causa C-225/85, Commissione c. Italia, punto 9; 27 novembre 1991, Bleis, cit., punto 6; 13 luglio 1993, causa C-42/92, Thijssen). Per contro, la deroga non trova applicazione in relazione agli impieghi che, pur dipendendo dallo Stato o da altri enti pubblici, non implicano tuttavia alcuna partecipazione a compiti spettanti alla pubblica amministrazione propriamente detta (Corte giust., 2 luglio 1996 C 290/94; 30 settembre 2003 C/405/01).

Il legislatore italiano ha recepito tale normativa e tali arresti giurisprudenziali in sede di revisione della disciplina del pubblico impiego (operata con il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29), stabilendo all'art. 37 (*"Accesso dei cittadini degli Stati membri della Comunità europea"*), quanto segue:

"1. I cittadini degli Stati membri della Comunità economica europea possono accedere ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche che non implicano esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero non attengono alla tutela dell'interesse nazionale.

2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono individuati i posti e le funzioni per i quali non può prescindersi dal possesso della cittadinanza italiana, nonché i requisiti indispensabili all'accesso dei cittadini di cui al comma 1".

In applicazione della previsione di cui al secondo comma dell'art. 37 cit., è stato poi emanato il D.P.C.M. 7 febbraio 1994, n. 174 (*"Regolamento recante norme sull'accesso dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche"*), che ha tra l'altro così disposto:

"1. 1. I posti delle amministrazioni pubbliche per l'accesso ai quali non può prescindersi dal possesso della cittadinanza italiana sono i seguenti:

a) i posti dei livelli dirigenziali delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, individuati ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, nonché i posti dei corrispondenti livelli delle altre pubbliche amministrazioni;

b) i posti con funzioni di vertice amministrativo delle strutture periferiche delle amministrazioni pubbliche dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, degli enti pubblici non economici, delle province e dei comuni nonché delle regioni e della Banca d'Italia; ..."

Il successivo D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 (*"Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi"*), ha previsto, all'art. 2, comma 1, punto 1, in relazione ai requisiti generali, che possono accedere agli impieghi civili delle pubbliche amministrazioni i soggetti che posseggono il requisito della cittadinanza italiana, con la specificazione che *<<Tale requisito non è richiesto per i soggetti appartenenti alla Unione europea, fatte salve le eccezioni di cui al D.P.C.M. 7 febbraio 1994, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 15 febbraio 1994, serie generale n. 61>>*.

Infine, a completamento del quadro normativo di riferimento, occorre rammentare che le disposizioni dell'art. 37 D. Lgs. n. 29/1993 sono state trasfuse nell'art. 38 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (*"Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"*), che, nel testo ora vigente, recita: *"1. I cittadini degli Stati membri dell'Unione europea e i loro familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente possono accedere ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche che non implicano esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero non attengono alla tutela dell'interesse nazionale. 2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni ed integrazioni, sono individuati i posti e le funzioni per i quali non può*

prescindersi dal possesso della cittadinanza italiana, nonché i requisiti indispensabili all'accesso dei cittadini di cui al comma 1".

Alla luce della richiamata disciplina generale, è evidente che i posti di funzione dirigenziale generale (come indubitabilmente è quello oggetto degli impugnati provvedimenti) non possono essere conferiti a soggetti non in possesso del requisito della cittadinanza italiana.

Ma ciò non può avvenire neanche in applicazione della normativa speciale e particolare in base alla quale è stata indetta la procedura in esame.

Come già chiarito da questa Sezione nel richiamato precedente n. 6171/2017, le disposizioni speciali introdotte dall'art. 14, comma 2-bis, del d.l. 84/2014, convertito in l. 106/2014, non si sono spinte fino al punto di modificare o derogare l'art. 38 d.lgs. 165/2001, operazione che sola avrebbe potuto consentire - in disparte ogni valutazione di compatibilità costituzionale di una tale deroga, in relazione anche alla particolarità della materia dei beni culturali oggetto della tutela dell'art. 9 della Costituzione e della disciplina del d.lgs. n. 42 del 2004 - la partecipazione di cittadini non italiani alle selezioni per l'assegnazione di un incarico di funzioni dirigenziali in una struttura amministrativa nel nostro Paese.

Inoltre, nel caso di specie, con il d.m. del 12 gennaio 2017 al direttore del Parco archeologico del Colosseo sono state attribuite, altresì, le funzioni spettanti ai Soprintendenti archeologia, belle arti e paesaggio, indubbiamente organi di vertice di una amministrazione periferica dello Stato ed in particolare, con riferimento alla tutela, con funzioni caratterizzate dall'esercizio del pubblico potere.

Deve quindi affermarsi che gli impugnati provvedimenti non potevano prevedere ed ammettere la partecipazione alla procedura concorsuale in questione di cittadini non italiani, in quanto nessuna norma derogatoria consentiva al MIBACT di reclutare dirigenti pubblici al di fuori delle indicazioni, tassative, espresse dall'art. 38 d.lgs. 165/2001 e dal d.p.c.m. 174 del 1994.

D'altra parte (come pure già evidenziato dal citato precedente della Sezione), il chiaro tenore letterale della stessa disposizione speciale di cui all'art. 14, comma 2-bis del d.l. n. 83 del 2014 non consente, come appare evidente dal semplice confronto tra il primo ed il secondo periodo, diverse interpretazioni.

Il carattere "*internazionale*" è previsto dal primo periodo solo in relazione agli "*standard*" che devono essere perseguiti dal MIBACT in materia di musei (nell'esercizio della relativa potestà regolamentare a tal fine espressamente attribuitagli dalla norma stessa), ma non anche in relazione alle "*procedure di selezione pubblica*", previste dal secondo periodo per il conferimento degli incarichi di direzione dei poli museali e degli istituti di cultura statali di rilevante interesse nazionale. Il perseguimento di tali obiettivi deve essere realizzato con procedure di selezione pubblica che non sono "*internazionali*". Se, infatti, il legislatore lo avesse voluto, lo avrebbe detto chiaramente, come dimostrato dalla previsione di cui al primo periodo.

Il perseguimento degli "*standard internazionali*", secondo le chiare intenzioni del legislatore (che non possono essere derogate dalla normativa sottordinata), si ottiene evidentemente migliorando gli aspetti sostanziali e contenutistici dell'offerta museale italiana, appunto rapportandola e adeguandola agli analoghi servizi offerti dai migliori istituti di altri Paesi (in termini, ad esempio, di ampia fruibilità anche nei giorni festivi o nelle ore serali, di efficienza e rapidità di accesso da parte della platea dei visitatori, di miglioramento del rapporto costi/ricavi, di adeguamento delle strutture e delle risorse umane, ecc.).

Né tale sistema normativo di diritto interno può ritenersi in contrasto con il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che - come si è visto - espressamente fa salva, rispetto alla libera circolazione dei lavoratori, la disciplina degli impieghi nella pubblica amministrazione e delle attività comportanti, sia pure occasionalmente, l'esercizio dei pubblici poteri (art. 45, par. 4, e art. 51, co. 1), sostanzialmente riservando agli Stati membri la regolamentazione della materia e l'individuazione della disciplina in concreto applicabile.

In presenza di una chiara normativa interna di sbarramento ed in assenza di una chiara norma europea di segno contrario (che anzi rimanda agli Stati membri la regolamentazione della materia), il giudice nazionale non può disapplicare la norma di diritto interno.

D'altra parte, a parere del Collegio, non sussistono neanche i presupposti per il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, alla luce della interpretazione della norma resa dalla giurisprudenza della Corte stessa con riferimento alle effettive funzioni svolte nell'ambito della pubblica amministrazione.

Come più sopra si è evidenziato, la Corte di Giustizia ha, infatti, costantemente affermato che la nozione di «*pubblica amministrazione*» ai sensi dell'articolo 45, paragrafo 4, TFUE, riguarda i posti che implicano la partecipazione, diretta o indiretta, all'esercizio dei pubblici poteri e alle mansioni che hanno ad oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato o delle altre collettività pubbliche (cfr. Corte giust., 16 giugno 1987, cit.; 27 novembre 1991, cit.; 13 luglio 1993, causa C-42/92, cit.), escludendo invece l'applicabilità della deroga in relazione agli impieghi che, pur dipendendo dallo Stato o da altri enti pubblici, non implicano l'esercizio di tali poteri o lo svolgimento di tali mansioni (Corte giust., 2 luglio 1996 C 290/94; 30 settembre 2003 C/405/01).

La Corte di Giustizia ha ribadito la propria giurisprudenza nella sentenza del 10 settembre 2014 (C 270/13), resa con riferimento alla nomina di un cittadino dell'Unione (di nazionalità greca) a Presidente di un'Autorità portuale italiana. La Corte di Giustizia ha affermato che, in tale specifico caso, i poteri d'imperio sono esercitati solo in modo sporadico, o addirittura eccezionale, e quindi la deroga di cui all'art. 45, par. 4, del T.F.U.E. (che si fonda invece sull'esercizio costante di tali poteri) non trova giustificazione.

Alla luce del riferito orientamento della Corte di Giustizia, recepito e fatto proprio anche dal Consiglio di Stato (cfr., con riferimento al caso dell'Autorità portuale, Sez. IV, 10 marzo 2015, n. 1210), si deve ritenere operante nel nostro ordinamento il principio per il quale l'accesso dei cittadini degli Stati dell'Unione europea agli uffici pubblici è garantito in via generale sulla base del principio di libera circolazione, salvi gli eventuali limiti espressi o legittimamente ricavabili dal sistema, con riguardo alla concreta partecipazione all'esercizio di pubblici poteri o di attività finalizzate alla tutela dell'interesse generale dello Stato, principio che trova concreta attuazione nella disciplina dell'art. 38 del dl.gs. n. 165 del 2001 e del d.p.c.m. 174 del 1994.

Nel caso di specie, a parere del Collegio, si versa nella delineata ipotesi derogatoria, sia sul piano formale (per il divieto espresso posto dalla normativa interna per gli incarichi dirigenziali), sia sul piano sostanziale (per l'esercizio, in concreto, di preminenti poteri pubblicistici e per la rilevanza del sito archeologico in relazione agli interessi dello Stato, che escludono l'applicazione dei principi generali del diritto europeo).

Per quanto riguarda l'esercizio costante di pubblici poteri (come caratteristica del posto di direttore del Parco archeologico del Colosseo), è sufficiente fare riferimento alle previsioni di cui all'art. 1 del bando (che riproducono quelle di cui all'art. 35 D.P.C.M. 29/08/2014, n. 171), che accanto a

compiti di natura prettamente tecnica e culturale, evidenziano funzioni che sono esplicazione di poteri eminentemente autoritativi e discrezionali, quali: 1) la responsabilità della gestione del parco archeologico nel suo complesso (comma 2); 2) l'autorizzazione al prestito dei beni culturali delle collezioni di propria competenza per mostre od esposizioni sul territorio nazionale o all'estero, ai sensi dell'articolo 48, comma 1, del Codice (comma 2, lett. "h"); 3) l'affidamento delle attività e dei servizi pubblici di valorizzazione del parco archeologico, ai sensi dell'articolo 115 del Codice (comma 2, lett. "l"); 4) lo svolgimento delle funzioni di stazione appaltante (comma 2, lett. "o"); 5) le funzioni di amministrazione e di controllo dei beni in consegna (comma 2, lett. "p").

Infine, occorre rilevare che il Parco archeologico del Colosseo rientra (in base a quanto disposto dall'articolo 3, comma 2, D.M. 12 gennaio 2017), nell'ambito dei parchi archeologici dotati di autonomia speciale, vale a dire dotati, in base alla previsione di cui all'articolo 8 del D.M. 23 dicembre 2014, "di autonomia scientifica, finanziaria, contabile e organizzativa" e per i quali si applicano, in base alla stessa previsione, "le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 29 maggio 2003, n. 240 (Regolamento concernente il funzionamento amministrativo-contabile e la disciplina del servizio di cassa delle soprintendenze dotate di autonomia gestionale).

Per quanto riguarda poi la rilevanza, sul piano dell'interesse nazionale (culturale ed economico), dell'Area archeologica del Colosseo e dei Fori imperiali, la stessa è confermata dalla qualificazione del Parco archeologico del Colosseo come "*Parco di rilevante interesse nazionale*" operata nel D.M. 12 gennaio 2017 (cfr. art. 3, comma 3, lett. "a", modificativo dell'art. 4, comma 1, D.M. 9 aprile 2016), nonché dalle stesse scelte di merito effettuate con il provvedimento impugnato, che - nel ravvisare l'esigenza di un'autonoma gestione di tale sito - indubbiamente ne postulano le caratteristiche di unicità e specialità.

7. Sotto tali profili il ricorso (assorbite tutte le ulteriori censure, comprese quelle formulate nei motivi aggiunti) è fondato e deve essere accolto, con conseguente annullamento del d.m. 12 gennaio 2017 (nella parte relativa al Parco archeologico del Colosseo) e, in via derivata e caducante, degli altri atti impugnati.

8. La peculiarità e la novità delle questioni trattate costituiscono validi motivi per l'integrale compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla i provvedimenti impugnati come da motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 maggio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Pasanisi, Presidente

Francesco Arzillo, Consigliere

Cecilia Altavista, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Cecilia Altavista

IL PRESIDENTE
Leonardo Pasanisi

IL SEGRETARIO