

TAR LAZIO, SEZ. II TER - Sentenza 8 aprile 2003 n. 3276 - Pres. Scognamiglio, Est. Amicuzzi - Govino (Avv. Di Raimondo) c. Ministero delle politiche agricole e forestali (Avv.ra Stato), Istituto sperimentale per l'olivicoltura (n.c.), Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (Avv.ti Tedeschini e Grisostomi) e Fauci (n.c.) - (accoglie).

1. Giurisdizione e competenza - Enti pubblici - Provvedimenti di nomina di commissari straordinari - Controversie - Giurisdizione amministrativa - Sussiste - Ragioni - Fattispecie.

2. Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Atto impugnabile o no - Atto politico - Nozione - Individuazione.

3. Atto amministrativo - Atti di nomina - Di organi di enti pubblici - Sono atti di alta amministrazione e, come tali, impugnabili innanzi al G.A.

4. Enti pubblici - *Spoils system* - Previsto dall'art. 6 della [L. n. 145/2002](#) - Finalità - Individuazione.

5. Enti pubblici - *Spoils system* - Previsto dall'art. 6 della L. n. 145/2002 - Revoca commissario straordinario di Ente pubblico - Motivazione adeguata in ordine all'accertamento della idoneità tecnica - Necessità - Mancanza - Illegittimità.

6. Enti pubblici - *Spoils system* - Previsto dall'art. 6 della L. n. 145/2002 - Revoca commissario straordinario di Ente pubblico - Comunicazione di inizio del procedimento - Ex art. 7 della L. n. 241/1990 - Necessità - Mancanza - Illegittimità.

1. La nomina del commissario straordinario di un ente pubblico non è assimilabile alla attribuzione di funzioni dirigenziali, in quanto con tale provvedimento non si viene a costituire un rapporto di pubblico impiego, ma unicamente il contingente inserimento funzionale, per un periodo determinato, di un organo straordinario nella struttura dell'ente; poichè tale nomina non ha effetti surrogatori delle funzioni svolte dai dirigenti che, pur in regime di commissariamento, continuano a svolgere le loro funzioni istituzionali (1) e comunque non comporta la costituzione di un rapporto di impiego pubblico, ma di servizio onorario, le relative controversie rientrano nella giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo.

2. Hanno natura politica solo gli atti che sono riferibili a organi costituzionali dello Stato, collegati immediatamente e direttamente alla Costituzione e alle leggi costituzionali, nei quali si estrinsecano l'attività di direzione suprema della cosa pubblica e l'attività di coordinamento e controllo delle singole manifestazioni in cui la direzione stessa si esprime nel rispetto degli interessi del regime politico canonizzati nella Costituzione.

3. I provvedimenti di revoca e di nomina dell'organo di vertice di un ente pubblico rientrano non già nell'ambito degli atti politici, ma nella distinta categoria degli atti di "alta amministrazione", i quali costituiscono il primo grado di attuazione dell'indirizzo politico del Governo in campo amministrativo. Gli incarichi conferiti ai supremi organi di direzione della pubblica amministrazione, infatti, pure assolvendo a una funzione del tutto peculiare (in quanto segnano il raccordo tra la funzione di governo e la funzione amministrativa), ineriscono all'attività amministrativa dell'esecutivo e sono quindi sottoposti al sindacato del giudice amministrativo, non diversamente da tutti gli atti amministrativi che coinvolgono posizioni di interesse legittimo (art. 113 della Costituzione) e, diversamente dagli atti politici, non sono liberi nella scelta dei fini, ma sono legati, pure nell'ampia discrezionalità che caratterizza l'alta amministrazione, ai fini segnati dall'ordinamento giuridico.

4. L'art. 6 della [L. 15 luglio 2002 n. 145](#) (recante "Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione fra pubblico e privato"), il quale prevede la possibilità per il primo Governo di una nuova legislatura di confermare o revocare le nomine degli organi di vertice conferite dal Governo precedente nei sei mesi antecedenti la scadenza naturale della legislatura (c.d. "spoil system"), ha lo scopo di assicurare la sussistenza di un rapporto sereno tra quest'ultimo e l'apparato burocratico, che consenta la più proficua realizzazione del programma politico, salvaguardando pur sempre i valori dell'imparzialità e del buon andamento che devono informare l'attività degli organi di vertice dell'Amministrazione (2).

5. E' illegittimo un provvedimento che, ai sensi dell'art. 6 della L. 15 luglio 2002 n. 145, dispone la revoca di un commissario straordinario di un Ente pubblico, il quale non rechi un'adeguata motivazione in ordine all'accertamento della inidoneità tecnica del soggetto a garantire, nel rispetto dei principi della imparzialità e del buon andamento, continuità all'azione amministrativa, pure in occasione del cambiamento del programma e degli obiettivi che sono da raggiungere come impegno politico del nuovo Governo.

6. E' illegittimo il provvedimento di revoca del commissario straordinario di un Ente pubblico, disposto dal Governo ai sensi dell'art. 6 della L. 15 luglio 2002 n. 145, che non sia stato preceduto dall'avviso di avvio del procedimento ai sensi dell'art. 7 della L. 7 agosto 1990 n. 241. Il destinatario del provvedimento di revoca deve infatti essere posto in condizioni di capire - tramite apposito avviso di inizio del procedimento - le ragioni (serie e di spessore) che hanno indotto il Governo a procedere al ricambio nel posto di vertice.

-----

(1) Cfr. Corte Conti, Sez. Contr., 4 ottobre 1995, n. 127, in *Riv. corte conti* 1995, fasc. 6, 27, secondo cui "la nomina del commissario straordinario di un ente pubblico non è assimilabile ad una attribuzione di funzioni dirigenziali, in quanto con tale provvedimento non si viene a costituire un rapporto di pubblico impiego, ma unicamente il contingente inserimento funzionale, per un periodo determinato del commissario nella struttura dell'ente, non avendo altresì la nomina effetti surrogatori delle funzioni svolte dai dirigenti che, pur in regime di commissariamento continuano, di regola, a svolgere le loro funzioni istituzionali".

Ha osservato il T.A.R. Lazio che quello del commissario straordinario è un rapporto di servizio con attribuzioni di pubbliche funzioni, espressione di incarico conferito con scelta discrezionale di alta amministrazione, nell'ambito di poteri pubblicistici, ai quali sono correlati interessi legittimi: con la conseguenza che la relativa controversia appartiene alla giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo (v. in tal senso Cass. civ., Sez. Un., 13 febbraio 1991 n. 1521, in *Giust. civ. Mass.* 1991, fasc. 2).

Nè è applicabile alla nomina di un commissario straordinario l'art. 63 T.U. 30 marzo 2001 n. 165, il quale attribuisce al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, le controversie che concernono l'assunzione al lavoro, il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali, atteso che la nomina in questione non è assimilabile, sotto alcun profilo, al conferimento di incarichi dirigenziali.

(2) Ha osservato preliminarmente il T.A.R. Lazio che, allo scopo di descrivere il sistema previsto dalla legge n. 145/2002, occorre innanzitutto evitare di adoperare il nome di "*spoil system*": sia perché negli atti pubblici deve essere adoperata la lingua italiana; sia perché con la detta espressione, mutuata dagli ordinamenti anglosassoni, è designato un istituto particolare, che non ha corrispondenza nel nostro ordinamento.

Ed invero - ha aggiunto il T.A.R. del Lazio - negli Stati Uniti, dove vi è alternanza di governo piena e una concreta e diffusa mobilità del lavoro, il "sistema delle spoglie" consente allo schieramento politico vincente di occupare tutti i posti dell'apparato di governo, dopo avere licenziati i precedenti occupati.

Il meccanismo, introdotto a opera di Andrew Jackson nel primo quarto del secolo XIX e che realizza quello che Max Weber definisce "patronato degli impieghi", è tuttavia di difficile trasferimento dall'ordinamento nord-americano alla realtà amministrativa italiana.

Anche nella versione più morbida (nella quale i precedenti occupati cessano dall'incarico, ma non perdono il lavoro per essere assegnati ad altri uffici ovvero collocati in posizione di disponibilità, salvo il successivo licenziamento), l'istituto si manifesta estraneo alla nostra consuetudine giuridica e la sua applicazione in ogni caso troverebbe ostacolo nei principi costituzionali che reggono l'organizzazione della pubblica amministrazione.

Per vero, gli articoli 97 e 98 della Costituzione assegnano alla pubblica amministrazione un ruolo fondamentale per la democrazia, riconoscendole attributi che concorrono a esprimere l'essenza dello Stato di diritto.

L'apparato burocratico, destinato a dare concreta attuazione alle scelte politiche del Governo, per definizione costituzionale ha caratteri di professionalità (agli uffici pubblici, e non solo a quelli iniziali, si accede in base al merito, con procedure selettive, non per scelta libera e immotivata), esclusività (i pubblici dipendenti sono all'esclusivo servizio della Nazione), produttività nel pubblico interesse (perseguire interessi privati costituisce reato), imparzialità, legalità e indipendenza.

La posizione di indipendenza dal potere politico è accentuata (non certo introdotta, perché la Costituzione già la presuppone) dall'art. 2 della legge di delega 23 ottobre 1992 n. 421, attuato con gli articoli 3 e 14 del decreto legislativo 3 febbraio del 1993 n. 29, come sostituito prima dall'art. 2 del decreto legislativo 10 novembre 1993 n. 470, poi (sulla base della nuova delega conferita con legge 15 marzo 1997 n. 59) dagli articoli 3 e 9 del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 80, successivamente modificati dall'art. 1 del decreto legislativo 29 ottobre 1998 n. 387 e ora trasfusi negli articoli 4 e 14 del testo unico sull'ordinamento del lavoro alla dipendenze delle amministrazioni pubbliche approvato con decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165.

---

In materia di *spoils system* v. in questa *Rivista* di recente:

TRIBUNALE DI ROMA, SEZ. IV LAVORO – Ordinanza 25 novembre 2002\* (sulla necessità di interpretare restrittivamente le disposizioni di cui alla L. 145/2002 e sull'inapplicabilità di tali disposizioni agli enti vigilati dotati di propria autonomia); v. anche il commento di M. ROSSI, La cessazione degli incarichi dirigenziali generali nello Stato al vaglio del giudice del lavoro: tanto rumore .... per nulla\*.

TRIBUNALE DI BELLUNO - Ordinanza 3 ottobre 2002\* (la rotazione degli incarichi dirigenziali, prevista dall'art. 19 d.lgs n. 165/2001, deve essere applicata nel rispetto dei principi di partecipazione, del contraddittorio e della trasparenza), con commento di A. TAMBURRANO, Le garanzie per i dirigenti sottoposti allo *spoils system ad personam*; v. anche il commento di L. OLIVERI, Rotazione dei dirigenti.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA - Circolare 1 agosto 2002 – Oggetto: modalità applicative della legge sul riordino della dirigenza.

CONSIGLIO DI STATO, COMMISSIONE SPECIALE P.I. - Parere 29 luglio 2002\* (sull'ambito di applicazione e sulle modalità attuative dell'art. 3, 7° comma, della L. n. 145/02, che prevede la cessazione degli incarichi di funzioni dirigenziali di livello generale dopo 60 giorni dall'entrata in vigore della legge);

---