

Civile Sent. Sez. L Num. 31465 Anno 2021

Presidente: MANNA ANTONIO

Relatore: MAROTTA CATERINA

Data pubblicazione: 03/11/2021

SENTENZA

PU

sul ricorso 13851-2015 proposto da:

SPITZ ELISABETTA, elettivamente domiciliata in ROMA
VIA VITTORIA COLONNA N. 40 presso lo studio degli
Avvocati DAMIANO LIPANI, GIORGIO MAZZONE che la
rappresentano e difendono;



- ricorrente -

contro

2021

2027

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, in persona
del Ministro *pro tempore*, AGENZIA DEL DEMANIO in
persona del Direttore *pro tempore*, rappresentati e

difesi ex lege dall'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO presso i cui Uffici domiciliario in ROMA, ALLA VIA DEI PORTOGHESI n. 12;

- **controricorrenti** -

nonchè contro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, PRATO MAURIZIO;

- **intimati** -

avverso la sentenza n. 7672/2014 della CORTE D'APPELLO di ROMA, depositata il 09/01/2015 R.G.N. 7097/2010;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 08/06/2021 dal Consigliere Dott. CATERINA MAROTTA;

il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. STEFANO VISONA' visto l'art. 23, comma 8 bis del D.L. 28 ottobre 2020 n. 137, convertito con modificazioni nella legge 18 dicembre 2020 n. 176, ha depositato conclusioni scritte.



FATTI DI CAUSA

1. La Corte d'appello di Roma respingeva l'impugnazione proposta da Elisabetta Spitz nei confronti del Ministero dell'Economia e delle Finanze e dell'Agenzia del demanio nonché di Maurizio Prato e della Presidenza del Consiglio dei Ministri e, per l'effetto, confermava la decisione del locale Tribunale che aveva respinto la domanda della Spitz, intesa ad ottenere il ripristino dell'incarico originario di Direttore dell'Agenzia del demanio fino al completamento del biennio e la condanna del Ministero dell'Economia e delle Finanze in solido con l'Agenzia del demanio a corrisponderle la retribuzione tabellare, di posizione ed accessoria, ivi compresa la retribuzione di risultato pattuita e non erogata dal 13.8.2008, il tutto in misura pari ad euro 613.954,55.

2. La Spitz era stata nominata Direttore dell'Agenzia del demanio con d.P.R. 13 aprile 2000, successivamente confermata con d.P.R. del 27 gennaio 2004 e da ultimo con d.P.R. del 13 febbraio 2007 per tre anni a decorre dal 28 gennaio 2007.

Con nota del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 5 giugno 2008 le era stato comunicato l'intendimento del Ministro di non procedere alla conferma dell'incarico ai sensi e per gli effetti dell'art. 19, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001 esteso ai Direttori della Agenzie dall'art. 2, comma 160, del d.l. n. 262 del 2006 convertito in l. n. 286 del 2006 (norma prevedente la cessazione *ope legis* dell'incarico decorsi novanta giorni dal voto di fiducia al Governo).

Il provvedimento era stato impugnato innanzi al TAR nel 2008 ed il ricorso era stato respinto; il successivo appello da parte della Spitz innanzi al Consiglio di Stato alla data del ricorso per cassazione era ancora pendente.

Era stato quindi depositato nel 2009 ricorso innanzi al giudice ordinario al fine di ottenere il riconoscimento di tutti gli emolumenti previsti dal contratto oltre che il risarcimento del danno biologico subito in ragione della cessazione anticipata.

2. Il Tribunale ordinario di Roma aveva respinto il ricorso disattendendo la prospettata questione di illegittimità costituzionale della norma posta dall'amministrazione a base della disposta cessazione.

3. La Corte territoriale confermava tale decisione.

Riteneva che l'incarico dirigenziale in questione presupponesse un rapporto fiduciario con l'autorità politica destinato, per legge, a decadere con il cambio dell'organo politico che aveva provveduto alla nomina.

Considerava non conferenti i richiami dell'appellante alle pronunce della Corte costituzionale intervenute in materia di *spoils system* essendo le stesse intervenute con riferimento a norme prevedenti meccanismi di cessazione automatica *ex lege* e generalizzata degli incarichi, laddove nella specie si discuteva d'un incarico di vertice sotteso ad un rapporto fiduciario con l'organo politico.

4. Per la cassazione della sentenza ha proposto ricorso Elisabetta Spitz sulla base di due motivi cui il Ministero dell'Economia e l'Agenzia del demanio hanno replicato con tempestivo controricorso.

5. Il Collegio ha proceduto in camera di consiglio ai sensi dell'art. 23, comma 8 - *bis* d.l. n. 137 del 2020, convertito con l. n. 176 del 2020, in mancanza di richiesta di discussione orale.

6. Il Procuratore generale ha formulato le sue conclusioni motivate, ritualmente comunicate alle parti, insistendo per il rigetto del ricorso.

7. La Spitz ha depositato memoria con contestuale nomina di nuovo difensore.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo la ricorrente pone la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 160, del d.l. n. 262 del 2006 conv. nella l. n. 286 del 2006 per violazione degli artt. 3, 97 e 98 della Cost.

Sostiene che la decadenza automatica prevista per una figura non apicale quale quella del Direttore dell'Agenzia si pone in contrasto con le citate norme costituzionali, specie alla luce delle pronunce del giudice delle leggi nn. 103 e 104 del 2007, nn. 161 e 351 del 2008, n. 9970 del 2012.

Premesso che il divieto dello *spoils system* investe tutte le figure dirigenziali deputate non già a condividere l'indirizzo politico e amministrativo dell'Esecutivo, bensì a svolgere funzioni di amministrazione attiva, evidenzia che, nella specie, l'incarico conferitole aveva ad oggetto funzioni meramente tecnico-operative e non partecipava all'indirizzo politico-amministrativo espresso dal Governo.

Rileva che l'Agencia del demanio, trasformata in ente pubblico economico con il d.lgs. n. 173 del 2003, secondo lo statuto è sottoposta all'alta vigilanza del Ministero dell'economica e delle finanze che ne detta gli indirizzi.

Il carattere meramente tecnico-gestionale dell'Agencia - prosegue il ricorso - emerge dalle attività concretamente poste in essere, che riguardano, tra l'altro, la predisposizione, l'avvio e l'ultimazione del primo censimento dei beni immobili di proprietà dello Stato, la mappatura del patrimonio immobiliare, la ridefinizione dei processi di gestione dei beni immobili, la conduzione di piani strategici per la dismissione degli immobili non strategici.

Sostiene che vi è una differenza tra il Direttore dell'Agencia ed il Segretario Generale ed il Capo Dipartimento di un Ministero - per i quali è stato predisposto il meccanismo dello *spoils system* - condividendo solo i secondi con il Ministero l'indirizzo politico del Governo ed essendo il Direttore dell'Agencia soggetto non solo al Ministro ma anche al Segretario Generale e/o Direttore di Dipartimento.

2. Con il secondo motivo la ricorrente denuncia la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 2, comma 160, del n. 262 del 2006 conv. nella l. n. 286 del 2006, dell'art. 19, comma 8, del d.lgs., n. 165 del 2001 nonché degli artt. 7 e ss. della l. n. 241 del 1990 in relazione all'art. 360, n. 3, cod. proc. civ. ed omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti in relazione all'art. 360, n. 5, cod. proc. civ..

Censura la sentenza impugnata per aver negato la sindacabilità della revoca anticipata dall'incarico in applicazione di uno *spoils system* contrario agli orientamenti del giudice costituzionale sopra richiamato e per aver ritenuto sufficiente il richiamo alla previsione di legge senza alcuna specifica indicazione delle ragioni di tale revoca.

Sostiene che l'Amministrazione ha comunque l'obbligo di motivare la determinazione di non confermare il dirigente precedentemente in carica e richiama, a sostegno di tale tesi, le sentenze n. 13 del 2007 e n. 161 del 2008 della Corte costituzionale.

Rileva, altresì, la violazione dei principi del giusto procedimento.

3. I motivi, da trattare congiuntamente in ragione della loro intrinseca connessione, sono infondati.

A

4. Pregiudiziale è la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 160, del d.l. 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, nella parte in cui esso estende ai Direttori delle Agenzie fiscali, e segnatamente al Direttore dell'Agenzia del demanio, il regime di cessazione automatica dell'incarico conseguente al decorso di novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo previsto dall'art. 19, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

4.1. Tale norma è stata già sottoposta di recente al vaglio della Corte Costituzionale riguardo all'incarico - poi revocato - di Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e in riferimento agli artt. 97 e 98 della Costituzione; tuttavia, con ordinanza n. 280 del 2020 il Giudice delle leggi ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione come posta dal Tribunale remittente.

4.2. Sempre la Corte costituzionale, in plurime decisioni, ha affermato (sentenze n. 228 del 2011; n. 224 del 2010; n. 390 e n. 352 del 2008; n. 104 e n. 103 del 2007) l'incompatibilità con l'art. 97 Cost. di meccanismi di decadenza automatica, o del tutto discrezionale, dovuta a cause estranee alle vicende del rapporto d'ufficio e sganciata da qualsiasi valutazione concernente i risultati conseguiti, qualora tali meccanismi siano riferiti non già al personale addetto ad uffici di diretta collaborazione con l'organo di governo (sentenza n. 304 del 2010) o a figure apicali, per le quali risulti decisiva la personale adesione agli orientamenti politici di chi le abbia nominate (sentenza n. 34 del 2010), bensì ai titolari di incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di funzioni amministrative di esecuzione dell'indirizzo politico (sentenza n. 124 del 2011), anche quando tali incarichi siano conferiti a soggetti esterni (sentenze n. 246 del 2011, n. 81 del 2010 e n. 161 del 2008).

In applicazione di tali principi, è stata ripetutamente affermata, ad esempio, l'illegittimità costituzionale di norme regionali che prevedevano la decadenza automatica di figure quali i Direttori generali delle aziende sanitarie locali (sentenze n. 27 del 2014; n. 152 del 2013; n. 228 del 2011; n. 104 del 2007), o anche di altri enti regionali (sentenza n. 34 del 2010),

considerato che essi costituiscono figure tecnico-professionali, incaricate non di collaborare direttamente al processo di formazione dell'indirizzo politico, ma di perseguire gli obiettivi definiti dagli atti di pianificazione e indirizzo degli organi di governo della Regione.

Nel giudicare illegittima la decadenza automatica di tali figure apicali all'avvicinarsi degli organi politici, la Corte ha dato rilievo al fatto che le relative nomine richiedano il rispetto di specifici requisiti di professionalità, che le loro funzioni abbiano in prevalenza carattere tecnico-gestionale, e che i loro rapporti istituzionali con gli organi politici della Regione non siano diretti, bensì mediati da una molteplicità di livelli intermedi.

4.3. La disposizione rilevante in causa (art. 2, comma 160, del d.l. n. 262 del 2006 conv. con modificazioni nella l. n. 286 del 2006) prevede che ai Direttori delle Agenzie, incluse le Agenzie fiscali, si applichino le disposizioni di cui all'articolo 19, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dal comma 159 del medesimo art. 2.

Il richiamato comma 159 ha ampliato, all'epoca, il novero degli incarichi dirigenziali ai quali si applicava il meccanismo di cessazione automatica, di cui al comma 8 dell'art. 19, aggiungendo gli incarichi di funzione dirigenziale di cui al comma 5-*bis*, limitatamente al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del medesimo d.lgs. ma dipendente da altra amministrazione, e quelli di cui al comma 6, tra i quali gli incarichi a soggetti esterni all'amministrazione pubblica.

Tale estensione è in un primo momento venuta meno per effetto dell'art. 40, comma 1, lettera *g*), del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (*Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*), il quale ha espressamente previsto che, al comma 8 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, le parole: «*al comma 5-bis, limitatamente al personale non appartenente ai ruoli di cui all'articolo 23, e al comma 6*» sono soppresse, così nella sostanza abrogando il comma 159.

4.4. Successivamente a tale abrogazione, le sentenze della Corte costituzionale n. 124 e n. 246 del 2011 già sopra citate hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001,

come modificato dal richiamato comma 159, nella parte in cui quest'ultimo ha disposto, durante il suo periodo di vigenza, l'estensione della cessazione automatica agli incarichi dirigenziali conferiti, rispettivamente, ai sensi dei commi 5-*bis* e 6 del già citato art. 19.

È, invece, rimasto invariato il comma 160 dello stesso art. 2 del d.l. n. 262 del 2006, quindi vigente all'epoca dei fatti di causa, che, come detto, prevede che ai Direttori delle Agenzie, incluse le Agenzie fiscali, si applichi il menzionato meccanismo di cessazione automatica dell'incarico previsto dall'art. 19, comma 8, «*come modificato dal comma 159 del presente articolo*».

4.5. Orbene, alla luce di quanto affermato dalla Corte costituzionale nelle decisioni sopra ricordate, occorre innanzitutto accertare se quello in esame sia stato un incarico comportante l'esercizio di funzioni amministrative di mera esecuzione dell'indirizzo politico ovvero un incarico di diretta collaborazione con l'organo di governo comportante una personale adesione all'orientamento politico dell'Esecutivo.

5. Il processo di privatizzazione del rapporto di impiego pubblico rinviene uno dei propri fondamenti costitutivi nella distinzione tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, riservate agli organi di governo, e le attività dirigenziali intese all'attuazione imparziale degli obiettivi e dei programmi individuati a livello apicale. Il graduale espandersi della c.d. 'dirigenza fiduciaria' rappresenta l'effetto di tale sistema di differenziazione funzionale delle competenze - enucleabile a partire dalla lettura congiunta degli artt. 95, 97 e 98, Cost. ed espressamente delineato dall'art. 4 del d.lgs. n. 165 del 30 marzo 2001 - e costituisce lo strumento privilegiato attraverso il quale i politici tendono a riacquisire lo spazio delle competenze gestionali attraverso la 'fidelizzazione politica' della dirigenza che si concretizza in due momenti fondamentali: quello della nomina e quello della revoca dei dirigenti in occasione del rinnovo delle cariche di governo.

5.1. Con la già citata n. 133 del 2006 la Corte costituzionale ha ricondotto lo *spoils system* al "rapporto fondato sull'*intuitus personae* tra l'organo politico che conferisce un incarico ed il soggetto che lo riceve ed è responsabile verso il primo dell'efficienza dell'amministrazione".

La "distinzione funzionale dei compiti tra organi politici e burocratici" va intesa, dunque, quale presidio del vincolo che, ai sensi dell'art. 98 Cost., lega l'attività amministrativa al "servizio esclusivo della Nazione".

Così delineate le condizioni generali di conformità del cosiddetto *spoils system* ai principi costituzionali che informano l'azione della pubblica amministrazione, con le successive pronunce della Corte costituzionale si è assistito tanto alla stabilizzazione degli esiti acquisiti, quanto alla delimitazione del campo di applicazione soggettivo dell'istituto in esame.

Si sono così individuate le ipotesi in cui escludere l'operatività dello *spoils system* ricondotte alla necessaria sussistenza di requisiti di professionalità per l'attribuzione dell'incarico dirigenziale, alla prevalenza delle attività tecnico-gestionali svolte nell'esercizio delle funzioni nonché alla molteplicità dei livelli istituzionali che si interpongono tra il vertice politico ed il ruolo dirigenziale considerato.

Con sentenza n. 23 del 2019 la Corte costituzionale, nel respingere la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'art. 99, commi 1, 2 e 3, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), in riferimento all'art. 97 della Costituzione, nelle parti in cui tale disposizione prevede che il sindaco nomini il segretario comunale, che la nomina abbia durata corrispondente a quella del mandato del sindaco, con automatica cessazione dell'incarico al termine del mandato di quest'ultimo, e che la nomina sia disposta non prima di sessanta giorni e non oltre centoventi giorni dalla data di insediamento del sindaco, decorsi i quali il segretario è confermato, ha ribadito l'indirizzo interpretativo sostenuto in materia evidenziando che: "Questa Corte ha più volte affermato l'incompatibilità con l'art. 97 Cost. di disposizioni di legge, statali o regionali, che prevedono meccanismi di revocabilità *ad nutum* o di decadenza automatica dalla carica, dovuti a cause estranee alle vicende del rapporto instaurato con il titolare, non correlati a valutazioni concernenti i risultati conseguiti da quest'ultimo nel quadro di adeguate garanzie procedurali (sentenze n. 52 e n. 15 del 2017, n. 20 del 2016, n. 104 e n. 103 del 2007), quando tali meccanismi siano riferiti non al personale addetto agli uffici di diretta collaborazione con l'organo di governo (sentenza n. 304 del 2010) oppure a figure apicali, per le quali risulti decisiva la personale adesione agli

orientamenti politici dell'organo nominante, ma a titolari di incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di funzioni tecniche di attuazione dell'indirizzo politico (sentenze n. 269 del 2016, n. 246 del 2011, n. 81 del 2010 e n. 161 del 2008)".

Il delineato apparato argomentativo giustifica la formulazione attuale dell'art. 19, comma 8, d.lgs. 165 del 2001, il quale, a seguito dei molteplici interventi del legislatore e della giurisprudenza costituzionale, dispone oggi che gli incarichi di segretario generale di Ministeri, gli incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente «cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo».

Di contro, il regime di cessazione delle funzioni dirigenziali a carattere tecnico-gestionale, o comunque consistenti in attività esecutive dell'indirizzo politico-amministrativo individuato dall'organo di governo, si ricava dal rinvio all'art. 21, comma 1, secondo periodo, d.lgs. 165/2001 previsto dall'art. 19, comma 1-ter del medesimo decreto.

5.2. I principi di buon andamento, imparzialità e continuità dell'azione amministrativa costituiscono, peraltro, il primario parametro di riferimento per l'individuazione della tutela esperibile dal dirigente decaduto dalla carica per effetto dell'operatività di meccanismi di *spoils system*. A differenza del settore privato, nel quale i rimedi avverso il licenziamento illegittimo sono univocamente ispirati dallo scopo di tutela del dipendente, il potere dell'Amministrazione di risolvere il rapporto di lavoro con il dirigente pubblico è limitato non soltanto dalla necessaria salvaguardia delle posizioni giuridiche soggettive del soggetto da rimuovere, ma anche dalla cura di generali interessi pubblici riconosciuti dall'art. 97 Cost. In tal senso, la Corte costituzionale, con sentenza n. 351 del 2008, è giunta a concludere che "forme di riparazione economica, quali, ad esempio, il risarcimento del danno o le indennità riconosciute dalla disciplina privatistica in favore del lavoratore ingiustificatamente licenziato, non possono rappresentare, nel settore pubblico, strumenti efficaci di tutela degli interessi collettivi lesi da atti illegittimi di rimozione di dirigenti amministrativi".

6. Tanto precisato, propende il Collegio per la sussistenza, nel caso di specie, di un incarico di vertice assoluto conferito in ragione del particolare

rapporto fiduciario tra la ricorrente e il titolare del potere di alta amministrazione esercitato con la nomina.

Ciò sulla base della normativa relativa alle Agenzie, e segnatamente all'Agenzia del demanio.

7. Il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 (*'Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59'*) ha, come è noto, dettato norme per la razionalizzazione, il riordino, la soppressione e la fusione di Ministeri, l'istituzione di Agenzie, il riordino dell'amministrazione periferica dello Stato.

In particolare, il suddetto d.lgs. n. 300 del 1999, recante la nuova organizzazione del Governo, ha previsto l'istituzione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, derivante dall'accorpamento del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica con quello delle Finanze e, nel quadro della predetta riorganizzazione, l'istituzione delle Agenzie fiscali tra cui l'Agenzia del demanio, nonché le modalità di regolazione dei rapporti tra le stesse e il Ministero.

Ai sensi delle disposizioni degli articoli 24, comma 1, lett. a) e d), e 56, comma 1, del citato d.lgs. n. 300 del 1999, spettano al Ministero, tra l'altro, le funzioni in materia di politica economica e finanziaria e di politiche fiscali, quali, in particolare, la valorizzazione dell'attivo e del patrimonio dello Stato, le funzioni previste dalla Legge in materia di demanio, le attività di coordinamento, indirizzo, vigilanza e controllo previste dalla Legge sulle Agenzie fiscali.

7.1. Il suddetto d.lgs. n. 300 del 1999 ha delineato un modello di Agenzie corrispondente alla sopra ricordata esigenza posta dal legislatore di affermare una più netta differenziazione tra responsabilità politica e gestione tecnico-operativa in settori nevralgici dello Stato che le Agenzie medesime sovrintendono.

Si è così passati da un modello di *'governance* dipartimentale', in cui il Dipartimento costituiva una struttura di governo dipendente dal Ministero, ad un modello di *'governance* dell'Agenzia' quale struttura di governo indipendente dal Ministero.

Ciò si evince dalla disciplina generale del Titolo II dell'indicato d.lgs. n. 300 del 1999, applicabile - salvo deroghe - a tutte le tipologie di Agenzie

fiscali nonché dall'art. 56 (capo II, sezione I) che prevede (comma 1, lett. c) che il Ministero svolge le funzioni statali di «*indirizzo, vigilanza e controllo sui risultati di gestione delle agenzie fiscali, nel rispetto dell'autonomia gestionale ad esse attribuita*» (disposizioni analoghe sono contenute negli statuti delle singole Agenzie e nei regolamenti interni che completano il quadro della normativa di riferimento).

7.2. Nel complessivo impianto di cui al d.lgs. n. 300 del 1999, di regola, le Agenzie amministrative (art. 8) non sono dotate di personalità giuridica, ma hanno una notevole autonomia di bilancio, organizzativa e funzionale, nei limiti stabiliti dalla legge; dispongono di propri organi di gestione (direttore generale, comitato direttivo o di gestione) e di controllo interno (collegio dei revisori, organo di controllo della gestione); sono sottoposte al potere di indirizzo e di vigilanza del Ministro competente, il quale approva i programmi di attività, dei bilanci e dei rendiconti delle Agenzie secondo modalità idonee a garantire l'autonomia delle stesse. I rapporti tra agenzia e ministero sono regolati da apposite convenzioni, stipulate fra il Ministro competente e il Direttore generale delle Agenzie medesime, nelle quali sono prefissati gli obiettivi specifici e i risultati da raggiungere in un determinato arco di tempo, l'entità e le modalità dei finanziamenti da accordare all'Agenzia, le modalità di verifica dei risultati di gestione. Le Agenzie sono altresì sottoposte al controllo della Corte dei conti.

Al fine di consentire il funzionamento di tali Agenzie il successivo art. 9 ha previsto un sistema di copertura dell'organico delle stesse.

7.3. Sono, poi, disciplinate, anche in deroga agli articoli 8 e 9, dalle disposizioni del capo II del titolo V del medesimo d.lgs., le Agenzie fiscali (art. 10, comma 1, poi modificato dall'art. 1, comma 1, lett. b) del d.l. 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla l. 9 novembre 2001, n. 401).

Tali Agenzie sono state specificamente previste per la gestione delle funzioni esercitate dai dipartimenti delle entrate, delle dogane, del territorio e di quelle connesse svolte da altri uffici del ministero (art. 57 del d.lgs. n. 300 del 1999). Nella sua formulazione iniziale il testo dell'art. 57 prevedeva quattro Agenzie fiscali. Tra queste vi era anche l'Agenzia del territorio che tuttavia dal 2012 (art. 23-*quater*, comma 10, lettera a), del d.l. 6 luglio 2012,

n. 95) è stata accorpata all'agenzia delle entrate. Inoltre, a far data dal 1° luglio 2017, è stata istituita l'agenzia delle entrate-riscossione (art. 1 d.l. 22 ottobre 2016, n. 193 convertito, con modificazioni, dalla l. 1° dicembre 2016, n. 225). Ad oggi, dunque, le Agenzie fiscali sono nuovamente quattro. Per esse è stato stabilito (art. 61 d.lgs. n. 300 del 1999) che «*hanno personalità giuridica di diritto pubblico*». Il medesimo art. 61, al comma 2, ha precisato che: «*In conformità con le disposizioni del presente decreto legislativo e dei rispettivi statuti, le agenzie fiscali, hanno autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria*».

7.4. In particolare, l'agenzia del demanio, istituita, come le altre Agenzie fiscali, dall'art. 57 del d.lgs. n. 300 del 1999 è stata, poi, trasformata in ente pubblico economico dal d.lgs. 3 luglio 2003, n. 173.

A tale Agenzia sono attribuite, ai sensi dell'art. 65 di detto d.lgs. n. 300 del 1999 e dell'art. 3, comma 18, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, e da altre leggi di settore, le seguenti funzioni: l'amministrazione dei beni immobili dello Stato, con il compito di razionalizzarne e valorizzarne l'impiego anche attraverso strumenti societari; la gestione con criteri imprenditoriali dei programmi di vendita, di provvista, anche mediante l'acquisizione sul mercato, di utilizzo e di manutenzione ordinaria e straordinaria dei beni immobili dello Stato; la ricognizione del patrimonio immobiliare statale nonché l'implementazione dell'archivio informatico dello stesso con tutti gli elementi informativi e i documenti utili alla gestione degli immobili e la gestione dei beni confiscati nel limite di quanto stabilito dal comma 18, dell'art. 3, del d.l. n. 95 del 2012 che fa salva la competenza, prevista da normativa speciale, di altri soggetti pubblici.

L'art. 1 del d.lgs. n. 173 del 2003 ha, in particolare, previsto che all'art. 61, comma 1, del d.lgs. n. 300 del 1999 è aggiunto il seguente periodo: «*L'Agenzia del demanio è ente pubblico economico*», che all'art. 65, al comma 1 è aggiunto il seguente periodo: «*All'Agenzia è altresì attribuita la gestione dei beni confiscati*» e che, dopo il comma 2 è aggiunto il seguente: «*2-bis. L'Agenzia del demanio è dotata di un proprio patrimonio, costituito da un fondo di dotazione e dai beni mobili ed immobili strumentali alla sua attività. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono individuati i beni*

che costituiscono il patrimonio iniziale», che all'art. 66, comma 1, del d.lgs. n. 300 del 1999 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «L'Agenzia del demanio è regolata, salvo che non sia diversamente disposto dal presente decreto legislativo, dal codice civile e dalle altre leggi relative alle persone giuridiche private».

7.5. Resta tuttavia fermo l'impianto generale di cui al d.lgs. n. 300 del 1999 da cui emerge che non sussiste sostanziale differenza tra l'incarico di Segretario generale ovvero di Capo di Dipartimento e cioè delle strutture di primo livello (alternativamente) di un Ministero e quello di Direttore delle Agenzia (e cioè di strutture che, a termini dell'art. 8, comma 1, del medesimo d.lgs., svolgono «attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, in atto esercitate da ministeri ed enti pubblici»), in quanto tutti di natura apicale e contrassegnati da una maggiore coesione con l'Esecutivo del quale attuano l'indirizzo politico (si vedano gli artt. 5, 6 e 8 del d.lgs. n. 300 del 1999).

7.6. Depongono, in particolare, nel senso dell'assimilazione le attribuzioni spettanti al Direttore dell'Agenzia, da individuarsi sulla base di quanto stabilisce l'art. 8, comma 4, lett. a), del d.lgs. n. 300 del 1999, il quale prevede una sostanziale equiparazione tra i compiti dei Direttori delle Agenzie e i Capi di Dipartimento dei ministeri di cui all'art. 5 del medesimo d.lgs. modellando le attribuzioni dei primi su quelle dei secondi.

Come nel caso dei Capi Dipartimento e del Segretario generale la funzione principale del Direttore è, come detto, quella di attuare l'indirizzo politico del Ministro ed i rapporti con quest'ultimo si svolgono senza l'intermediazione di altri dirigenti o strutture amministrative.

7.7. Con riferimento al Direttore dell'Agenzia (e così in particolare a quello dell'Agenzia del demanio), una simile conclusione si ricava altresì dalla procedura di nomina, che risulta, non diversamente da quanto è previsto per i Direttori di Dipartimento e per i Segretari generali, secondo la previsione dell'art. 67, comma 2, del d.lgs. n. 300 del 1999, incardinata su un decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata Stato, Regioni, Autonomie locali (art. 5 dello Statuto dell'Agenzia del demanio approvato dal Ministro dell'Economia e delle Finanze il 28.01.2004,

pubblicato sulla G.U. n. 48 del 27.02.2004, successivamente modificato e integrato) e non preceduta da alcun avviso pubblico o forma di selezione (il Direttore dell'Agazia è scelto in base a criteri di alta professionalità, di capacità manageriale e di qualificata esperienza nell'esercizio di funzioni attinenti al settore operativo dell'Agazia).

7.8. Il rapporto istituzionale diretto e immediato tra Ministro ed Agazia si ricava soprattutto dall'atto di indirizzo emanato dal Ministero ai sensi dell'art. 59 del d.lgs. n. 300 del 1999 e dalle convenzioni stipulate sulla base dell'atto di indirizzo tra Ministero ed Agazia (nella persona del suo Direttore).

Il primo esprime annualmente, per un periodo almeno triennale, gli sviluppi della politica fiscale, le linee generali e gli obiettivi della gestione tributaria, le grandezze finanziarie e le altre condizioni nelle quali si sviluppa l'attività delle Agenzie fiscali.

La convenzione rappresenta la formalizzazione dell'esigenza di continuità tra potere politico e azione amministrativa. È attraverso tale convenzione che si definiscono gli obiettivi da raggiungere, le direttive e i vincoli, le strategie, si determinano le risorse disponibili, gli indicatori ed i parametri per il controllo di gestione. È un atto, dunque, con il quale l'Agazia concorre, insieme al Ministro, alla individuazione delle finalità della propria azione, diversamente da quanto avviene per gli uffici dei ministeri (art. 8, comma 4, lett. e), d.lgs. n. 300 del 1999). Attraverso tale convenzione è riservata alle Agenzie la possibilità di definire con il Ministro non solo gli obiettivi da raggiungere, ma anche le direttive generali sui criteri della gestione ed i vincoli da rispettare (art. 59, comma 2, lett. b), d.lgs. n. 300 del 1999).

Ciò evidentemente esclude che possa considerarsi fondata la tesi della ricorrente secondo la quale il Direttore dell'Agazia debba considerarsi sottomesso ad uno dei Capi Dipartimento del Ministero estrinsecandosi l'attività dell'Agazia attraverso una struttura del tutto separata dal Ministero e, come detto dotata da autonomia di gestione e in grado di mettere in opera regole di funzionamento anche derogatorie rispetto alla generalità dell'Amministrazione.

7.9. Ma il suddetto rapporto istituzionale diretto e immediato tra Ministro ed Agazia si evince anche dal potere del primo di misurare e valutare le *performance* del Direttore dell'Agazia (in base a quanto previsto dal d.p.c.m.

15 giugno 2016, n. 158, contenente il «*Regolamento recante determinazione dei limiti e delle modalità di applicazione delle disposizioni dei titoli II e III del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, al Ministero dell'economia e delle finanze e alle Agenzie fiscali*»), di nominare un Commissario straordinario nei casi previsti dall'art. 69 del d.lgs. n. 300 del 1999.

7.10. L'Agenzia non svolge solo funzioni tecnico operative (e rispetto ad esse la *ratio legis* è nel senso di accentuare l'autonomia della stessa) ma, per il tramite del Direttore, partecipa all'indirizzo politico espresso dall'esecutivo, sulla base della convenzione stipulata.

Anche i poteri statutari delle Agenzie fiscali - attraverso i quali si definiscono le attribuzioni del Direttore generale, si individuano i poteri ministeriali di vigilanza, si prevede un'organizzazione che risponda alle esigenze di speditezza, efficienza ed efficacia - sono atti proposti dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai Ministri competenti e adottati con regolamento governativo (art. 8, comma 4, d.lgs. n. 300 del 1999).

7.11. Questo assetto vale a distinguere le Agenzie fiscali da altri modelli organizzativi.

Innanzitutto, le distingue dagli uffici ministeriali, che non godono di un'autonomia corrispondente a quella delle Agenzie e che pone queste ultime ad un livello istituzionalmente paritario rispetto all'organo politico.

L'Agenzia, pur essendo sottoposta alla vigilanza del Ministro competente, il quale mantiene la responsabilità di indirizzo politico, opera in piena autonomia gestionale e operativa, gode di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale organizzativa, contabile e finanziaria così come previsto dal d.lgs. n. 300 del 1999 e ribadito dagli statuti.

Non vi è, infatti, nelle Agenzie, un modello basato su adempimenti da attuare, ma una condivisione (attraverso la convenzione) di obiettivi e risultati da raggiungere che rende più flessibile ed autonomo l'operato dell'Agenzia e la responsabilizza nella definizione dei processi decisionali funzionali al conseguimento degli obiettivi.

Il medesimo assetto distingue, altresì, le Agenzie dagli enti pubblici, soggetti a controlli governativi o ministeriali ma dotati di indirizzi propri e dalle autorità indipendenti, che sono sottratte al controllo della maggioranza politica e protette dalla sua possibile capacità di influenza.

7.12. A ben guardare, poi, la norma sospettata di incostituzionalità ha esteso ai Direttori delle Agenzie fiscali il meccanismo dello *spoils system* non sulla base dell'equiparazione organizzativa e funzionale con il Segretario generale o con il Capo Dipartimento, bensì in ragione dell'assimilazione del ruolo apicale che tali figure rivestono e del loro legame diretto con l'organo di Governo.

Il Direttore non agisce sulla base di direttive del Ministero (né di altre figure o strutture rispetto ad esso sovraordinate), ma sulla base della convenzione stipulata tra l'Agenzia e il Mef con la quale vengono fissati gli obiettivi da raggiungere, le strategie da attuare, le modalità di verifica dei risultati, il tutto in una prospettiva di stretta collaborazione con il supremo organo di indirizzo politico (il Mef, appunto).

Tali convenzioni rappresentano, dunque, lo strumento negoziale attraverso il quale si realizza la continuità tra potere politico e azione amministrativa, con la conseguenza che il Direttore dell'Agenzia, che opera sulla base delle stesse, svolge principalmente funzioni di coordinamento politico-amministrativo e non di carattere tecnico-operativo, meramente esecutive di direttive altrui.

Vi è, così, uno stretto rapporto basato sull'*intuitus personae* tra il Ministro e il Direttore dell'Agenzia, tipico dei dirigenti apicali, che soddisfa le esigenze di continuità e di coordinamento tra l'azione politica e quella amministrativa ed è tale coesione tra organo politico ed organo di vertice dell'apparato burocratico che consente il buon andamento dell'attività amministrativa (art. 97 Cost.).

Non può, pertanto, operare nei confronti del Direttore dell'Agenzia del demanio il divieto dello *spoils system* che, come precisato dal Giudice delle leggi, investe le figure dirigenziali deputate non già a condividere l'indirizzo politico amministrativo, bensì a svolgere funzioni di amministrazione attiva.

Da tanto consegue che la norma che ha esteso lo *spoils system* ai Direttori delle Agenzie fiscali non può essere sospettata di illegittimità costituzionale poiché le relative nomine consentono, per quanto detto, di ricostruire il rapporto tra politica ed amministrazione in termini non già di gerarchia, bensì di coordinamento funzionale e di collaborazione; al momento del cambio nella direzione del Ministero ben può il legislatore prevedere l'azzeramento degli

incarichi apicali esistenti, che possono essere confermati solo quando il Ministro ritenga che il personale già nominato goda della sua fiducia.

7.13. Va, altresì, ricordato che, come affermato dalla Corte costituzionale nella già citata sentenza n. 103 del 2007, "la necessità di un momento procedimentale di confronto tra le parti" ove "l'amministrazione esterni le ragioni - connesse alle pregresse modalità di svolgimento del rapporto anche in relazione agli obiettivi programmati dalla nuova compagine governativa - per le quali ritenga di non consentirne la prosecuzione sino alla scadenza contrattualmente prevista" e il dirigente eserciti il suo diritto di difesa, sussiste solo relativamente agli incarichi dirigenziali non (come nella specie) strettamente contigui agli organi politici e cioè agli incarichi di amministrazione attiva.

Le modalità di cessazione di tali incarichi apicali sono, come già evidenziato, contenute nel comma 8 dell'art. 19 del d.lgs., n. 165 del 2001, che, con previsione a regime, stabilisce, tra l'altro, che i suddetti incarichi «cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo».

È del tutto evidente - vista l'espressa statuizione della Corte Costituzionale - che la giurisprudenza costituzionale invocata dalla ricorrente non può essere utilizzata per la soluzione del caso dedotto in giudizio, che concerne un incarico apicale conferito proprio in ragione di un particolare rapporto fiduciario corrente fra la ricorrente ed il titolare del potere di alta amministrazione esercitato con la nomina; incarico che - in piena coerenza con la *ratio* della norma sul quale fonda - decade automaticamente nel caso di cambiamento della compagine governativa.

D'altro canto, già la semplice lettura della norma non lascia margini di dubbio: essa stabilisce l'automatica decadenza *ex lege* dei dirigenti apicali (ivi indicati) «*decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo*», il che esclude un ulteriore obbligo motivazionale a carico dell'Amministrazione.

8. Da tanto consegue che il ricorso deve essere respinto.

9. La regolamentazione delle spese segue la soccombenza.

10. Ai sensi dell'art. 13, comma *1-quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a

quello prescritto per il ricorso, ove dovuto a norma del comma *1-bis*, dello stesso art. 13.

P.Q.M.

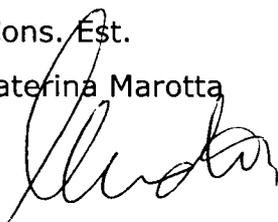
La Corte rigetta il ricorso; condanna la ricorrente al pagamento, in favore del Ministero controricorrente, delle spese del presente giudizio di legittimità che liquida in euro 200,00 per esborsi ed euro 12.000,00 per compensi professionali oltre accessori di legge e spese prenotate a debito.

Ai sensi dell'art. 13, comma *1-quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma del comma *1-bis*, dello stesso art. 13, se dovuto.

Roma, così deciso nella camera di consiglio dell'8 giugno 2021.

Il Cons. Est.

Dott. Caterina Marotta



Il Presidente

Dott. Antonio Manna

