Corte Costituzionale, Sentenza 5 febbraio 2010, n. 34

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 4, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria), promossi dal Tribunale ordinario di Catanzaro con ordinanza del 30 settembre 2008 e dal Consiglio di Stato con ordinanza del 19 marzo 2009, rispettivamente iscritte ai nn. 49 e 269 del registro ordinanze 2009 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 8 e 45, prima serie speciale, dell'anno 2009.
Visti gli atti di costituzione di A. C. e della Regione Calabria;
udito nell'udienza pubblica del 12 gennaio 2010 il Giudice relatore Sabino Cassese;
uditi gli avvocati Francesco Saverio Marini e Ulisse Corea per A. C. e Mariano Calogero per la Regione Calabria.

Ritenuto in fatto
1. – Il Tribunale ordinario di Catanzaro, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 30 settembre del 2008, ha sollevato, con riferimento all'art. 97 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria), «nella parte in cui prevede, al verificarsi del mutamento degli organi politici di vertice della Regione, la decadenza dei direttori generali delle aziende sanitarie», nonché dell'art. 1, comma 4, della medesima legge della Regione Calabria n. 12 del 2005, nella parte in cui prevede «l'applicabilità retroattiva» di tale decadenza alle nomine conferite nei nove mesi antecedenti il 3 aprile del 2005.
Le disposizioni censurate prevedono quanto segue: «le nomine degli organi di vertice e dei componenti o dei rappresentanti della Regione nei consigli di amministrazione o negli organi equiparati degli enti pubblici, degli enti pubblici economici, delle aziende sanitarie, ospedaliere ed assimilabili dei consorzi, delle società controllate o partecipate, delle agenzie, degli ambiti territoriali ottimali, delle fondazioni e di ogni altro soggetto od organismo, comunque denominato, individuale o collegiale, di diritto pubblico o privato, appartenente o meno alla struttura amministrativa della

Regione ed a qualsiasi livello, nonché dei componenti di comitati, commissioni, gruppi di lavoro ed organismi regionali od interregionali, conferite, rinnovate o comunque rese operative, anche di intesa o di concerto con altre autorità o previa selezione, o comunque resi operativi degli organi di indirizzo politico regionale, nonché dal capo di gabinetto del Presidente della Giunta regionale e dai dirigenti dei dipartimenti, nei nove mesi antecedenti la data delle elezioni per il rinnovo degli organi di indirizzo politico della Regione e successivamente rispetto a tale data, fino all'insediamento di questi ultimi, decadono alla data di proclamazione del Presidente della Giunta regionale ed i conseguenti rapporti di natura patrimoniale sono risolti di diritto» (art. 1, comma 1); «le disposizioni che precedono si applicano, in via transitoria, alle nomine conferite, rinnovate o comunque rese operative nei nove mesi antecedenti il 3 aprile 2005 o successivamente, fino all'insediamento dei nuovi organi di indirizzo politico della Regione, da parte delle autorità indicate al primo comma, con conseguente risoluzione di diritto dei relativi rapporti di natura patrimoniale» (art. 1, comma 4).

1.2. – Il Tribunale rimettente riferisce che, con delibera della Giunta regionale del 26 gennaio 2005, il ricorrente nel giudizio principale è stato nominato Direttore generale della Azienda sanitaria locale n. 7 di Catanzaro, sottoscrivendo il relativo contratto, di durata triennale, in data 7 febbraio 2005 e ottenendo il collocamento in pensione quale dirigente amministrativo dell'Azienda ospedaliera «Pugliese – Ciaccio». Il giudice a quo espone che, in applicazione delle disposizioni censurate, successivamente intervenute, la Regione Calabria, con lettera del 20 giugno 2005, ha comunicato al ricorrente nel giudizio principale la decadenza dalla nomina e dai conseguenti rapporti patrimoniali e, con delibera della Giunta regionale del 27 giugno 2005, ha «preso atto» dell'intervenuta decadenza ex lege. Inoltre il tribunale rimettente riferisce che, nonostante l'intervenuta decadenza, l'amministrazione regionale, con successiva nota del 27 ottobre 2005, ha contestato anche i risultati negativi della gestione al ricorrente nel giudizio principale e, ritenendo inidonee le giustificazioni fornite, ne ha dichiarato nuovamente la decadenza, ai sensi dell'art. 1, comma 14, della legge della Regione Calabria n. 12 del 2005, con delibera n. 124 del 2006. Infine il giudice a quo espone che il ricorrente nel giudizio principale, richiamando la recente giurisprudenza della Corte costituzionale, e in particolare la sentenza n. 104

del 2007, ha eccepito l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate, poste a base della decadenza ex lege, e ha dedotto anche l'illegittimità della seconda decadenza dichiarata dalla Regione Calabria, la quale si è costituita in giudizio, eccependo preliminarmente il difetto di giurisdizione del tribunale rimettente e chiedendo, nel merito, il rigetto del ricorso.

1.3. – Ciò premesso, il giudice a quo afferma la sussistenza della propria giurisdizione e dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme censurate.
In ordine alla giurisdizione, il giudice rimettente, richiamando la giurisprudenza della Corte di cassazione in materia, e pur rilevando un contrasto giurisprudenziale, aderisce all'orientamento secondo il quale la decadenza costituisce «un fatto estintivo dei diritti nascenti da un contratto di natura privatistica stipulato tra l'amministrazione e il dirigente», con la conseguenza che «non vi è ragione […] di derogare alla regola generale che vuole, nella materia in esame, ordinariamente affermata la giurisdizione del giudice ordinario».
Sotto il profilo della rilevanza, il tribunale rimettente osserva innanzitutto, con riferimento alla prima delle due disposizioni censurate, che, qualora venisse dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 12 del 2005, in applicazione del quale è stata disposta la decadenza dall'incarico del ricorrente nel giudizio principale, tale incarico «dovrebbe ritenersi mai cessato, quantomeno fino alla successiva ulteriore decadenza (delibera della Giunta regionale n. 124 del 2006)» e, conseguentemente, sorgerebbe il diritto del direttore generale dichiarato decaduto «al pagamento, a titolo di risarcimento del danno, degli emolumenti non percepiti tra la data della prima decadenza e (almeno) quella della seconda». Il giudice a quo rileva, inoltre, con riguardo alla seconda disposizione censurata, che la decadenza dall'incarico del ricorrente nel giudizio principale è stata pronunciata in virtù della applicazione retroattiva dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 12 del 2005, che è prevista appunto dal comma 4 del medesimo articolo.
In punto di non manifesta infondatezza, il tribunale rimettente ritiene che l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 12 del 2005, nella parte in cui prevede, al verificarsi del mutamento degli organi politici di vertice della Regione, la decadenza dei direttori generali delle aziende sanitarie locali, si ponga in contrasto con l'art. 97 Cost., per le stesse ragioni che

hanno indotto la Corte costituzionale, con la sentenza n. 104 del 2007, a dichiarare illegittimo un analogo meccanismo di c.d. spoils system, applicato ai direttori generali delle Asl. Con tale pronuncia – rileva il giudice a quo – la Corte ha infatti «sottolineato che la decadenza automatica "non soddisfa l'esigenza di preservare un rapporto diretto fra organo politico e direttore generale" e quindi l'esigenza di una "coesione fra l'organo politico regionale […] e gli organi di vertice dell'apparato burocratico", per come evidenziata dalla precedente sentenza della stessa Corte costituzionale n. 233 del 2006». Nel richiamare la giurisprudenza costituzionale in materia, e segnatamente la suddetta sentenza n. 104 del 2007, il rimettente osserva, in particolare, che, secondo la Corte costituzionale, l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione esigono «che la posizione del direttore generale sia circondata da garanzie» e «che la decisione dell'organo politico relativa alla cessazione anticipata dell'incarico del direttore generale di Asl rispetti il principio del giusto procedimento». Il tribunale rimettente ritiene, pertanto, che «se tale è stata la posizione della Corte costituzionale in merito alla legge regionale del Lazio che prevedeva la decadenza automatica dei direttori generali Asl, la norma della Regione Calabria che ha previsto, in concreto, l'identico effetto in conseguenza del cambiamento dell'organo politico che ha proceduto alla loro nomina, potrebbe plausibilmente essere ritenuta affetta dallo stesso vizio, ossia dalla violazione dei principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost.». Né a diverse conclusioni può condurre, ad avviso del rimettente, la sentenza n. 233 del 2006 della Corte costituzionale, la quale, pur avendo dichiarato costituzionalmente legittimo il meccanismo di spoils system previsto dalla disposizione censurata nel presente giudizio costituzionale, tuttavia «non ha preso in considerazione l'aspetto specifico dell'applicabilità della disposizione alla figura particolare dei direttori generali Asl». Alla luce di quanto esposto, il giudice a quo ritiene altresì che sia evidente la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge della Regione Calabria n. 12 del 2005, nella parte in cui prevede «l'applicabilità retroattiva» della decadenza automatica alle nomine conferite nei nove mesi antecedenti il 3 aprile del 2005. Tale disposizione, infatti, ad avviso del tribunale rimettente, «non si sottrae alle medesime censure di violazione del principio di cui all'art. 97 Cost. che affliggono la normativa contenuta nel comma 1 [dell'art. 1] della legge Reg. Calabria n. 12 del 2005», né l'operatività retroattiva

della decadenza può trovare «giustificazione in alcuna necessità di razionalizzazione del sistema complessivo relativo all'attribuzione ed alla conferma degli incarichi dirigenziali in ambito sanitario».

2. – Con atto depositato in data 13 febbraio 2009, si è costituito in giudizio il ricorrente nel giudizio principale, chiedendo l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata e riservandosi ogni più ampia difesa nel corso del giudizio.

3. – Con atto depositato in data 10 marzo 2009, si è costituita in giudizio anche la Regione Calabria, insistendo affinché la questione di legittimità costituzionale venga dichiarata inammissibile, in quanto già decisa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 233 del 2006, o, comunque, non fondata.
Ad avviso della difesa regionale, l'ordinanza di rimessione è fondata sull'erroneo assunto secondo cui la sentenza n. 233 del 2006 non avrebbe affrontato lo specifico profilo dell'applicabilità della norma censurata alla figura dei direttori generali delle Asl. La Regione Calabria ritiene, invece, che la predetta sentenza n. 233 del 2006 abbia dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento alla disposizione censurata nella sua interezza e, quindi, anche nella parte in cui tale disposizione si riferisce agli organi di vertice delle Asl, fra i quali devono certamente ritenersi compresi i direttori generali. Ne deriva, secondo la difesa regionale, che, anche per tale aspetto, deve ritenersi formato un giudicato costituzionale, che rende inammissibile la riproposizione della medesima questione con riferimento agli stessi profili di illegittimità, consistenti nell'asserita violazione dell'art. 97 Cost. La Regione Calabria osserva, inoltre, che gli argomenti in base ai quali la sentenza n. 233 del 2006 ha dichiarato la infondatezza della questione di legittimità costituzionale della disciplina censurata sono riferibili anche alla specifica figura dei direttori generali di Asl, i quali sono «organi di vertice di enti regionali», nominati da «organi rappresentativi della Regione» (Giunta regionale) «intuitu personae» e in base a un apprezzamento fiduciario, che risulta comprovato dall'ampio margine di discrezionalità riconosciuto all'organo politico nella scelta del soggetto cui affidare l'incarico. Né hanno pregio, per la difesa regionale, i richiami, contenuti nell'ordinanza di rimessione, alle sentenze n. 103 e n. 104 del 2007 della Corte costituzionale, in quanto, in particolare quest'ultima si riferisce a disposizioni di

legge di altri ordinamenti regionali, diverse e «per nulla comparabili» con quelle censurate. La Regione Calabria precisa, al riguardo, che la censurata disciplina calabrese si differenzierebbe da quella della Regione Lazio, oggetto della sentenza n. 104 del 2007, sia perché prevede una decadenza «immediata» e «oggettiva» (anziché differita e subordinata alla mancata conferma), sia perché, nell'assetto organizzativo della Regione Calabria, non sussisterebbero quei «molteplici livelli intermedi lungo la linea di collegamento che unisce l'organo politico ai direttori generali delle Asl», che hanno condotto la Corte costituzionale a dichiarare l'illegittimità costituzionale della disciplina regionale laziale, in quanto riferita ad incarichi non connotati da un «rapporto istituzionale diretto e immediato» con l'organo politico.
Nell'ordinamento della Regione Calabria, il direttore generale di Asl sarebbe invece «direttamente responsabile del proprio operato nei confronti della Giunta, che lo nomina fiduciariamente ed alla quale è legato da un rapporto diretto ed immediato».

4. – Il Consiglio di Stato, con ordinanza del 19 marzo 2009, ha sollevato, con riferimento agli artt. 2, 3, 24, 97, 98, 101, 103 e 113 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 1, commi 1 e 4, della legge della Regione Calabria n. 12 del 2005.

4.1. – Il collegio rimettente riferisce che l'appellante nel giudizio principale ha impugnato la sentenza con la quale il Tar della Calabria ha respinto il ricorso da lui proposto avverso la deliberazione della Giunta regionale della Calabria (delibera n. 595 del 20 giugno 2005) con la quale, in applicazione della disciplina censurata, è stato dichiarato decaduto dall'incarico di direttore generale dell'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale della Calabria (Arpacal). Il Consiglio di Stato espone che l'appellante nel giudizio principale ha proposto, avverso la pronuncia di primo grado, «come motivo di impugnativa articolato su più argomentazioni», l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate.
Tale questione di legittimità costituzionale, ad avviso del collegio rimettente, è rilevante e non manifestamente infondata.

4.2. – Sotto il primo profilo, il Consiglio di Stato chiarisce che la questione deve ritenersi rilevante sebbene la Giunta regionale della Calabria, dopo circa un anno dal provvedimento dichiarativo della decadenza dall'incarico,

abbia disposto la revoca dell'originario atto di nomina, con provvedimento annullato dal Tribunale amministrativo regionale della Calabria con altro capo della sentenza di primo grado, appellata per questa parte dalla Regione Calabria. Il collegio rimettente ritiene infatti che, essendo la revoca intervenuta quando era già stata pronunciata la decadenza dall'incarico, debba essere per primo esaminato l'appello relativo al capo della pronuncia con cui è stato respinto il ricorso diretto all'annullamento del provvedimento dichiarativo della decadenza. Tale appello può essere accolto, secondo il Consiglio di Stato, solo in caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale della disciplina impugnata, unicamente in applicazione della quale è stato adottato il contestato provvedimento dichiarativo della decadenza dall'incarico.

4.3. – In punto di non manifesta infondatezza, il Consiglio di Stato premette che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 233 del 2006, si è già pronunciata in ordine alla disciplina censurata, di essa dichiarando costituzionalmente legittima «la normativa a regime» (commi 1, 2 e 3, dell'art. 1 della legge della Regione Calabria n. 12 del 2005). Il collegio rimettente ritiene, tuttavia, che la legittimità costituzionale della disciplina censurata debba essere valutata alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale in tema di spoils system, successiva rispetto alla sentenza n. 233 del 2006. In particolare, il Consiglio di Stato richiama la sentenza n. 103 del 2007, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato in contrasto con i principi di imparzialità e buon andamento una disposizione legislativa statale che prevedeva la decadenza automatica degli incarichi dirigenziali, rilevando che una cessazione anticipata degli stessi «è ammissibile solo a seguito dell'accertamento dei risultati conseguiti, e solo dopo un giusto procedimento che consenta all'interessato di svolgere le proprie difese e che si concluda con un formale provvedimento motivato sindacabile in sede giurisdizionale». Alla luce di tali principi, ribaditi dalla Corte costituzionale anche con le sentenze n. 161 del 2008 e n. 104 del 2007, il Consiglio di Stato ritiene, pertanto, che la disciplina impugnata sia in contrasto con gli artt. 97 e 98 Cost. Ad avviso del collegio rimettente, inoltre, nel disporre «la decadenza, all'atto della sua entrata in vigore, di tutti gli incarichi dirigenziali, in relazione ad un evento già verificatosi (elezioni del nuovo Consiglio regionale)», essa violerebbe anche il principio dell'affidamento e, con esso, il principio di buon andamento dell'amministrazione,

di cui è espressione, per un soggetto che ricopra un incarico ottenuto a seguito di un pubblico concorso, «la certezza […] della stabilità e del mantenimento dell'incarico […] fino alla scadenza del termine per esso prestabilito».

4.4. – Con atto depositato in data 1° dicembre 2009, si è costituita in giudizio la Regione Calabria, insistendo affinché la questione di legittimità costituzionale venga dichiarata inammissibile o, comunque, non fondata.
La Regione Calabria ritiene, innanzitutto, che la questione di legittimità costituzionale sollevata non sia rilevante ai fini della decisione del giudizio principale. In primo luogo, il giudice amministrativo rimettente difetterebbe infatti di giurisdizione in ordine ad un giudizio avente ad oggetto un provvedimento dichiarativo di una decadenza verificatasi di diritto. In secondo luogo, secondo la difesa regionale, il Consiglio di Stato avrebbe erroneamente ritenuto di dover esaminare l'appello principale prima di quello incidentale, così pervenendo ad una erronea valutazione della rilevanza. L'eventuale accoglimento dell'appello incidentale, infatti, restituendo efficacia al provvedimento di ritiro in autotutela dell'originario atto di nomina dell'appellante, avrebbe determinato la cessazione della materia del contendere. Quest'ultimo effetto, infine, si sarebbe determinato, ad avviso della difesa della Regione Calabria, anche in ragione di un provvedimento, adottato dalla Giunta regionale successivamente all'ordinanza di rimessione, di ritiro in autotutela della delibera dichiarativa della decadenza ex lege adottata ai sensi delle disposizioni censurate.
Nel merito, la difesa regionale richiama la citata sentenza n. 233 del 2006, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento alla disposizione censurata nella sua interezza e, quindi, anche nella parte in cui si riferisce agli «organi di vertice […] delle agenzie […]», fra i quali deve ritenersi compreso il direttore generale dell'Arpacal. Né può pervenirsi a diverse conclusioni, secondo la Regione Calabria, sulla scorta della successiva giurisprudenza costituzionale, citata dal rimettente, la quale si riferisce a fattispecie diverse rispetto a quella censurata e, comunque, contrariamente a quanto affermato dal rimettente, si pone in una linea di continuità con la precedente pronuncia della Corte (n. 233 del 2006), dal momento che la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei meccanismi di spoils system in quanto applicabili ad incarichi non

apicali, confermando invece, in linea con la sentenza n. 233 del 2006, che per gli incarichi apicali fiduciari la decadenza automatica è costituzionalmente legittima. La Regione Calabria, in particolare, osserva che nell'assetto organizzativo calabrese, a differenza di ciò che avviene per le Asl della Regione Lazio oggetto della sentenza n. 104 del 2007, non sussistono «molteplici livelli intermedi lungo la linea di collegamento che unisce l'organo politico» al direttore generale dell'Arpacal, il quale invece è «direttamente responsabile del proprio operato nei confronti della Giunta, che lo nomina fiduciariamente ed alla quale è legato da un rapporto diretto ed immediato».
La difesa regionale ritiene, poi, che l'applicazione immediata del meccanismo di decadenza automatica anche ai rapporti in corso al momento di entrata in vigore della norma risponda al principio di buon andamento dell'amministrazione, risultando evidente, come affermato dalla stessa sentenza n. 233 del 2006 in relazione ad una norma legislativa regionale analoga a quella censurata, «l'intento del legislatore regionale di rendere immediatamente operativa la nuova disciplina, per evitare – in sintonia, e non in contrasto, con l'evocato art. 97 Cost. – che le nomine effettuate nella precedente legislatura, specie nella sua fase finale, pregiudichino il buon andamento dell'amministrazione». Né può ritenersi, ad avviso della difesa regionale, che risulti violato l'affidamento del direttore generale dell'Arpacal al mantenimento fino alla scadenza di un incarico ottenuto a seguito di concorso pubblico, dal momento che, ai fini della nomina in questione, le norme non prevedono affatto l'esperimento di un concorso pubblico.

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale ordinario di Catanzaro e il Consiglio di Stato hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale della disciplina contenuta nell'art. 1, commi 1 e 4, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria), per contrasto con gli artt. 2, 3, 24, 97, 98, 101, 103 e 113 della Costituzione.
La disciplina censurata prevede la decadenza automatica, alla data di proclamazione del Presidente della Giunta regionale, di una ampia serie di titolari di organi o enti regionali, nominati nei nove mesi antecedenti la data delle elezioni per il rinnovo degli organi di indirizzo politico della Regione (art. 1, comma 1). Tale meccanismo è inoltre applicato, in via transitoria, anche «alle nomine conferite, rinnovate o comunque rese operative nei nove

mesi antecedenti il 3 aprile 2005», data di elezione del Consiglio regionale che ha approvato la disciplina impugnata (art. 1, comma 4).
Secondo il Tribunale di Catanzaro, tali disposizioni, nella parte in cui si applicano ai direttori generali delle aziende sanitarie locali, si porrebbero in conflitto con l'art. 97 Cost., per ragioni che il giudice a quo rinviene nella giurisprudenza costituzionale e, in particolare, nelle motivazioni della sentenza n. 104 del 2007, con la quale questa Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di una disciplina regionale analoga a quella censurata, ha fra l'altro affermato che l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione esigono «che la posizione del direttore generale [di Asl] sia circondata da garanzie» e «che la decisione dell'organo politico relativa alla cessazione anticipata dell'incarico del direttore generale di Asl rispetti il principio del giusto procedimento».
Ad avviso del Consiglio di Stato, le norme impugnate si porrebbero innanzitutto in contrasto con gli artt. 97 e 98 Cost., per motivi che, anche in questo caso, il collegio rimettente individua, richiamando ampiamente la più recente giurisprudenza costituzionale. In particolare, il giudice a quo fa riferimento alla sentenza n. 103 del 2007, nella quale questa Corte ha affermato che la cessazione anticipata degli incarichi dirigenziali «è ammissibile solo a seguito dell'accertamento dei risultati conseguiti, e solo dopo un giusto procedimento che consenta all'interessato di svolgere le proprie difese e che si concluda con un formale provvedimento motivato sindacabile in sede giurisdizionale». Il Consiglio di Stato ritiene, inoltre, che il meccanismo transitorio previsto dalla disciplina censurata (art. 1, comma 4), nel collegare la decadenza ad un evento già verificatosi al momento della sua entrata in vigore, violi anche il principio dell'affidamento e, con esso, il principio di buon andamento dell'amministrazione. Il giudice a quo deduce, infine, la violazione degli artt. 2, 3, 24, 101, 103 e 113 Cost.

2. – I giudizi, avendo a oggetto le medesime disposizioni, in relazione alle quali sono prospettate censure analoghe, devono essere riuniti e decisi con un'unica pronuncia.
3. – Devono essere preliminarmente dichiarate inammissibili, per mancanza di motivazione sulla non manifesta infondatezza, le questioni sollevate dal Consiglio di Stato in relazione agli artt. 2, 24, 101, 103 e 113 Cost. Il rimettente si limita, infatti, a evocare

tali parametri costituzionali, senza spiegare in alcun modo l'asserita violazione degli stessi.

4. – Vanno disattese, relativamente alle censure prospettate con riferimento agli altri parametri, le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Calabria. Innanzitutto, la circostanza che questa Corte, con la sentenza n. 233 del 2006, abbia già dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 12 del 2005, proposta in via principale dal governo, non rende inammissibile, come preteso dalla difesa regionale, la proposizione della questione odierna, che avviene in via incidentale e nell'ambito di un diverso giudizio. Né può ritenersi macroscopico, e quindi rilevabile dalla Corte, l'asserito difetto di giurisdizione del Consiglio di Stato, non risultando certa e palese l'assenza di qualsiasi profilo di discrezionalità amministrativa in una fattispecie nella quale l'amministrazione dichiara la decadenza ex lege del titolare di un ufficio e conseguentemente nomina un diverso titolare. Infine, il Consiglio di Stato argomenta in modo non implausibile circa la rilevanza della questione, anche a fronte della revoca dell'originario atto di nomina dell'appellante nel giudizio principale: quest'ultimo provvedimento, intervenuto quando era già stata pronunciata la decadenza dall'incarico, non sarebbe comunque in grado di determinare la cessazione della materia del contendere, come asserito dalla difesa regionale, se non altro con riferimento al periodo intercorrente fra il primo provvedimento risolutivo del rapporto (dichiarazione di decadenza ex lege) e quello successivo (revoca dell'originario atto di nomina).

4. – Nel merito, la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni censurate, sollevata in relazione agli artt. 97 e 98 Cost., è fondata nei termini di séguito precisati.

5. – Considerato che la giurisprudenza costituzionale è posta a fondamento sia delle censure prospettate dai rimettenti, sia degli argomenti difensivi della Regione Calabria, da essa occorre prendere le mosse.
Questa Corte è già stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale delle disposizioni legislative regionali attualmente censurate, nell'ambito di un giudizio instaurato in via principale dal governo con un ricorso che, da un lato, deduceva la violazione dell'art. 97 Cost. in stretta connessione con quella dell'art. 117 Cost. e, dall'altro, come da questa stessa Corte osservato,

censurava la disciplina regionale in ragione delle differenze fra le soluzioni ivi accolte e quelle della corrispondente normativa statale. In tale occasione, con la sentenza n. 233 del 2006, è stata dichiarata manifestamente inammissibile, per genericità delle relative censure, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge della Regione Calabria n. 12 del 2005, mentre sono state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della medesima legge calabrese.

Sotto quest'ultimo profilo, le motivazioni della pronuncia di non fondatezza possono riassumersi nel modo seguente. In primo luogo, questa Corte ha affermato il principio in base al quale le disposizioni legislative che ricollegano al rinnovo dell'organo politico l'automatica decadenza di titolari di uffici amministrativi (c.d. spoils system) sono compatibili con l'art. 97 Cost. qualora si riferiscano a soggetti che: a) siano titolari di «organi di vertice» dell'amministrazione e b) debbano essere nominati intuitu personae, cioè sulla base di «valutazioni personali coerenti all'indirizzo politico regionale». In secondo luogo, tale principio è stato applicato, con riferimento a molte e diverse categorie di soggetti, comprese nell'ampia elencazione contenuta nella disposizione regionale censurata, considerate nel loro insieme e senza una valutazione specificamente riferita a ciascuna figura.

La successiva giurisprudenza costituzionale, nel confermare il principio sviluppato nella sentenza n. 233 del 2006, ne ha precisato la portata.

In termini generali, questa Corte ha innanzitutto chiarito che i predetti meccanismi di c.d. spoils system, ove riferiti a figure dirigenziali non apicali, ovvero a titolari di uffici amministrativi per la cui scelta l'ordinamento non attribuisce, in ragione delle loro funzioni, rilievo esclusivo o prevalente al criterio della personale adesione del nominato agli orientamenti politici del titolare dell'organo che nomina, si pongono in contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto pregiudicano la continuità dell'azione amministrativa, introducono in quest'ultima un elemento di parzialità, sottraggono al soggetto dichiarato decaduto dall'incarico le garanzie del giusto procedimento e svincolano la rimozione del dirigente dall'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti (sentenze n. 390, n. 351 e n. 161 del 2008; sentenze n. 104 e n. 103 del 2007). Più in particolare, la sentenza n. 104 del 2007 ha dichiarato l'illegittimità di una disciplina legislativa della Regione Lazio analoga a quella attualmente censurata e riferita ai direttori generali delle aziende sanitarie locali. Per giungere a tale

conclusione, questa Corte, puntualizzando per una specifica categoria quanto stabilito nella citata pronuncia n. 233 del 2006, ha escluso sia che i direttori generali delle Asl siano dirigenti apicali, sia che essi vengano nominati in base a criteri puramente fiduciari, cioè in ragione di valutazioni soggettive legate alla consonanza politica e personale con il titolare dell'organo politico. Circa il requisito della apicalità, la sentenza n. 104 del 2007 ha infatti rilevato come, nell'assetto organizzativo della Regione Lazio, vi sia in realtà «una molteplicità di livelli intermedi lungo la linea di collegamento che unisce l'organo politico ai direttori generali delle Asl», per effetto della quale «non vi è un rapporto istituzionale diretto e immediato fra organo politico e direttori generali». In riferimento al requisito della scelta «fiduciaria», cioè effettuata sulla base di valutazioni soggettive di consonanza politica con il titolare dell'organo che nomina, questa Corte ha osservato che il direttore generale di Asl, al contrario, è «nominat[o] fra persone in possesso di specifici requisiti culturali e professionali» e viene «qualificato dalle norme come una figura tecnico-professionale che ha il compito di perseguire, […] gli obiettivi gestionali e operativi definiti […] dagli indirizzi della Giunta».

6. – Quanto affermato nella sentenza n. 104 del 2007, relativamente ai direttori generali delle Asl del Lazio, non può che essere ribadito anche con riferimento alle categorie di titolari di uffici cui appartengono i soggetti che, sulla base delle disposizioni censurate, sono stati dichiarati decaduti dall'incarico con gli atti contestati nei due giudizi a quibus, vale a dire i direttori generali delle Asl della Regione Calabria e il direttore generale dell'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale della Calabria (Arpacal), quest'ultimo essendo ai primi equiparato quanto al trattamento economico e giuridico, nonché al «regime della decadenza, della revoca, della cessazione dal servizio e sull'incompatibilità» (art. 11, comma 9, della legge della Regione Calabria 3 agosto 1999, n. 20 «Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione dell'Ambiente della Calabria – Arpacal»).
In primo luogo, anche nell'ordinamento regionale calabrese, i rapporti fra il direttore generale dell'Asl, quello di Arpacal e l'organo politico risultano «mediat[i] da strutture dipendenti dalla Giunta» (sentenza n. 104 del 2007). Oltre agli uffici di diretta collaborazione, assume a tale riguardo uno specifico rilievo il dirigente generale del dipartimento regionale della sanità, il quale esercita funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo nei

confronti dei direttori generali delle Asl (art. 13, commi 3 e 4, della legge della Regione Calabria 19 marzo 2004, n. 11 «Piano regionale per la salute 2004/2006»). Quanto al direttore generale dell'Arpacal, sia l'«indirizzo» e la «verifica», sia il «controllo strategico», sono affidati ad organi collegiali in cui i titolari degli uffici di indirizzo politico o sono in minoranza, o sono assenti (art. 10 della legge della Regione Calabria n. 20 del 1999; art. 19 della legge della Regione Calabria 11 gennaio 2006, n. 1, «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2006, art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002»).

In secondo luogo, la nomina dei direttori generali delle Asl della Regione Calabria è subordinata al possesso di specifici requisiti di competenza e professionalità (art. 14, comma 3, della legge della Regione Calabria n. 11 del 2004), mentre quella del direttore generale dell'Arpacal è, oltre a ciò, anche preceduta da «avviso pubblico» (art. 11, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 20 del 1999). Tali nomine, pertanto, presuppongono una forma di selezione che, per quanto non abbia natura concorsuale in senso stretto, è tuttavia comunque basata sull'apprezzamento oggettivo, ed eventualmente anche comparativo, delle qualità professionali e del merito. Essa, quindi, esclude che la scelta possa avvenire in base ad una mera valutazione soggettiva di consentaneità politica e personale fra nominante e nominato. Ciò, del resto, è strettamente collegato al tipo di funzioni che i titolari degli uffici pubblici in questione sono chiamati ad esercitare. Essi non collaborano direttamente al processo di formazione dell'indirizzo politico, ma ne devono garantire l'attuazione. A tal fine, non è però necessaria, da parte del funzionario, la condivisione degli orientamenti politici della persona fisica che riveste la carica politica o la fedeltà personale nei suoi confronti. Si richiede, invece, il rispetto del dovere di neutralità, che impone al funzionario, a prescindere dalle proprie personali convinzioni, la corretta e leale esecuzione delle direttive che provengono dall'organo politico, quale che sia il titolare pro tempore di quest'ultimo.

7. – Le disposizioni impugnate, come detto, dispongono la decadenza automatica di un ampio elenco di funzionari nominati, anche «previa selezione», nei nove mesi antecedenti la data delle elezioni per il rinnovo degli organi di indirizzo politico. A prescindere dalle circostanze che non è dato riscontrare alcuna oggettiva ragione dell'intervallo temporale preso in considerazione (9 mesi) e che la nomina del Presidente della Giunta

regionale potrebbe non comportare un cambiamento di indirizzo politico, tali norme sono illegittime in quanto sottopongono all'identico regime di decadenza automatica non solo titolari di organi di vertice nominati intuitu personae dall'organo politico, ma anche soggetti che non possiedono l'uno o l'altro di tali requisiti e che sono scelti previa selezione avente ad oggetto le loro qualità professionali. In particolare, la disciplina censurata, nella parte in cui si applica al direttore generale di Asl e al direttore generale dell'Arpacal, è in contrasto con gli artt. 97 e 98 Cost., sotto molteplici profili.
Innanzitutto, il principio di buon andamento è leso in riferimento alla continuità dell'azione amministrativa, la quale risulta pregiudicata quando intervengano, come avvenuto nelle specifiche fattispecie oggetto dei giudizi a quibus, due mutamenti del titolare di un ufficio pubblico a pochi mesi di distanza l'uno dall'altro. In secondo luogo, il principio di imparzialità amministrativa è violato quando le funzioni amministrative di esecuzione dell'indirizzo politico non sono affidate a funzionari neutrali, tenuti ad agire al servizio esclusivo della Nazione, ma a soggetti cui si richiede una specifica appartenenza politica, ovvero un rapporto personale di consentaneità con il titolare dell'organo politico. In terzo luogo, il carattere automatico della decadenza dall'incarico del funzionario, in occasione del rinnovo dell'organo politico, viola l'art. 97 Cost. sotto due aspetti: da un lato, lede il principio del giusto procedimento, perché esclude il diritto del funzionario di intervenire nel corso del procedimento che conduce alla sua rimozione e di conoscere la motivazione di tale decisione; dall'altro lato, pregiudica i principi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, in base ai quali le decisioni relative alla rimozione dei funzionari incaricati della gestione amministrativa, così come quelle relative alla loro nomina, debbono essere fondate sulla valutazione oggettiva delle qualità e capacità professionali da essi dimostrate. L'illegittimità costituzionale della disciplina censurata risulta, infine, ulteriormente aggravata dalla circostanza che il regime di decadenza automatica viene applicato, in via transitoria, ad incarichi già in corso al momento nel quale essa è entrata in vigore (art. 1, comma 4, della legge della Regione Calabria n. 12 del 2005), come quelli che formano oggetto dei giudizi a quibus. In tal modo, la normativa impugnata non si limita a subordinare la permanenza nella carica del titolare ad un termine incerto, cioè il rinnovo dell'organo politico, ma produce automaticamente la cessazione di un incarico che è stato conferito senza la previsione di quel termine. Sotto questo

specifico profilo, dunque, l'art. 1, comma 4, della legge della Regione Calabria n. 12 del 2005 viola anche il legittimo affidamento (art. 3 Cost.) che, in virtù dell'atto di nomina, i dirigenti dichiarati decaduti ai sensi della disposizione censurata hanno «riposto nella possibilità di portare a termine, nel tempo stabilito dalla legge, le funzioni loro conferite e, quindi, nella stabilità della posizione giuridica acquisita» (sentenza n. 236 del 2009).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,
dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 4, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria), nella parte in cui tali disposizioni si applicano ai direttori generali delle Aziende sanitarie locali e al direttore generale dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Calabria (Arpacal);
dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 4, della medesima legge della Regione Calabria n. 12 del 2005, sollevate, in relazione agli artt. 2, 24, 101, 103 e 113 della Costituzione, dal Consiglio di Stato con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 gennaio 2010.

F.to:
Francesco AMIRANTE, Presidente
Sabino CASSESE, Redattore
Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 febbraio 2010.
Il Direttore della Cancelleria
F.to: DI PAOLA