

SENTENZA N. 269

ANNO 2016

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione seconda, con ordinanza del 21 maggio 2015, iscritta al n. 207 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di costituzione di L.M., in proprio e nella qualità di legale rappresentante di Fincalabra spa, e della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 2016 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Giuseppe Naimo per la Regione Calabria e Giancarlo Pompilio per L.M. in proprio e nella qualità di legale rappresentante di Fincalabra spa.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 21 maggio 2015, il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione seconda, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 97 e 98 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria).

1.1.– Le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate nell'ambito di un giudizio promosso da L.M. nei confronti della Regione Calabria, del Consiglio regionale della Calabria e del

Dipartimento controlli istituito presso l'Assessorato alle attività produttive della Regione Calabria. Il ricorso risulta promosso per ottenere, in primo luogo, l'annullamento della nota n. 23042/SIAR del 26 gennaio 2015, con cui la Regione Calabria, tramite il Dipartimento controlli, ha comunicato l'avvio del procedimento relativo alla presa d'atto della decadenza della nomina di L.M. quale presidente di Fincalabra spa. È chiesto anche l'annullamento della successiva deliberazione n. 9 del 24 febbraio 2015 dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale della Calabria, con la quale è stata avviata la selezione pubblica volta alla «ricostituzione delle nomine» degli organi decaduti di competenza della Presidenza della Regione Calabria, limitatamente alla nomina del presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa e comunque del provvedimento implicito di decadenza e di quello di presa d'atto della stessa, sottesi alla deliberazione n. 9 del 2015, con conseguente accertamento del diritto del ricorrente «alla permanenza, anche quale conferma», nella carica di presidente del consiglio d'amministrazione di Fincalabra spa.

1.2.– Il giudice a quo ha ricordato che L.M., nella qualità di manager esperto nella gestione di imprese pubbliche e private, ha partecipato alla selezione pubblica, per soli titoli, indetta con deliberazione n. 12 del 25 febbraio 2014 dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale della Calabria, per il conferimento delle nomine di cinque membri del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa, fra le quali quella del presidente.

Rileva il rimettente che la Regione Calabria, a seguito di istanza di riesame di una prima valutazione negativa, con decreto n. 77 del 24 luglio 2014, ha nominato il ricorrente presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa, per tre esercizi.

Espone, inoltre, che, in data 26 gennaio 2015, ossia dopo quarantasette giorni dalla proclamazione degli eletti per il rinnovo degli organi politici della Regione Calabria, è stata notificata al ricorrente la comunicazione di avvio del procedimento per la presa d'atto della decadenza dalla carica ricoperta, ai sensi dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 12 del 2005, con successiva approvazione – tramite la ricordata deliberazione n. 9 del 2015 dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale – del bando per le nomine di alcuni organi di enti ed aziende regionali, tra cui quella di presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa.

Secondo il giudice a quo, dunque, la decisione amministrativa impugnata sarebbe fondata sull'applicazione dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Calabria n. 12 del 2005, il quale prevede una sorta di spoils system regionale, «alla data di proclamazione del Presidente della Giunta regionale».

1.3.– A parere del giudice a quo (che richiama, in proposito, giurisprudenza ordinaria ed amministrativa) sussisterebbe la giurisdizione del tribunale amministrativo regionale adito, in quanto ricadrebbero nella sfera di giurisdizione del giudice amministrativo le controversie concernenti le linee fondamentali di organizzazione degli uffici e le modalità di conferimento della loro titolarità, a monte dell'organizzazione e gestione dei singoli rapporti di lavoro, ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche): nel caso di specie, il provvedimento impugnato costituirebbe un atto di rilievo macro-organizzativo, con cui la pubblica amministrazione avrebbe indetto una procedura selettiva per il conferimento di oltre trentacinque posizioni di organi di vertice degli enti regionali e di rappresentanti nei consigli di amministrazione degli enti appartenenti all'ordinamento regionale. Si tratterebbe dell'esercizio di un potere connesso all'applicazione dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Calabria n. 12 del 2005, che prevede un meccanismo di sostituzione automatica degli organi dirigenziali di vertice dell'amministrazione regionale, in relazione ed in occasione del subentro di un «nuovo esecutivo», a seguito della proclamazione degli eletti, per consentire alla nuova compagine politica di munirsi di soggetti «di

fiducia», cui attribuire il compito di tradurre in atti di amministrazione attiva le scelte compiute in sede politica.

Secondo il giudice rimettente, il provvedimento impugnato costituirebbe espressione di un potere straordinario implicante una valutazione, connotata da margini di discrezionalità, in ordine alla sussistenza dei presupposti di legge per procedere alla «riorganizzazione degli enti» dipendenti dall'amministrazione regionale, anche se formalmente di natura privatistica, con conseguente configurazione di posizioni di interesse legittimo al corretto esercizio dell'azione amministrativa.

1.4.– In punto di rilevanza, dopo aver ricostruito la genesi di Fincalabra spa, società a capitale pubblico, interamente partecipata dalla Regione Calabria, il giudice a quo ha ricordato che l'art. 3, comma 6, della legge della Regione Calabria 11 maggio 2007, n. 9, intitolata «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2007, art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002)», indica, fra gli organi di Fincalabra spa, il consiglio di amministrazione composto da cinque membri, tra cui il presidente, di cui tre nominati dal Presidente della Giunta regionale, individuati tra persone in possesso di requisiti di elevata professionalità e comprovata esperienza quinquennale nelle materie afferenti alle funzioni di competenza dell'ente, due membri, componenti indipendenti, in possesso dei requisiti previsti ai sensi dell'art. 26 del decreto legislativo 1° settembre 1993 n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), d'ora in avanti TUB, nominati dal Consiglio regionale, che svolgono una funzione di supervisione strategica e vigilano con autonomia di giudizio sulla gestione sociale, contribuendo ad assicurare che essa sia svolta nell'interesse della società e in modo coerente con gli obiettivi di sana e prudente gestione.

Fincalabra spa, in definitiva, sarebbe una società riconducibile nel novero di quelle «controllate o partecipate», in relazione alle quali l'art. 1, comma 1, della legge reg. Calabria n. 12 del 2005 prevede la decadenza automatica «degli organi di vertice e dei componenti o dei rappresentanti della Regione nei consigli di amministrazione», «alla data di proclamazione del Presidente della Giunta regionale».

Di qui, la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Con il provvedimento amministrativo impugnato, la Regione Calabria ha, infatti, indetto una nuova procedura per la copertura, tra l'altro, della posizione di presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa, sul presupposto che l'incarico del ricorrente fosse decaduto ope legis, in attuazione della norma censurata. E qualora venisse dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione in questione, tale incarico – conferito con decreto n. 77 del 2014, per tre esercizi – dovrebbe ritenersi operativo per altri due anni circa, con tutte le connesse conseguenze.

1.5.– In punto di non manifesta infondatezza, il tribunale amministrativo rimettente ha ripercorso la giurisprudenza costituzionale formatasi in materia di spoils system, ricordando che la Corte costituzionale, a partire dalle sentenze n. 103 e n. 104 del 2007, ha riscontrato profili di illegittimità costituzionale in alcune discipline legislative che lo prevedevano e, nel contempo, ne ha meglio delineato i connotati, precisando che la decadenza automatica, in assenza di valutazioni concernenti i risultati raggiunti, condotte nel rispetto del principio del giusto procedimento, risulta in contrasto con l'art. 97 Cost., sotto il duplice profilo della tutela dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, nonché con il principio di continuità dell'azione amministrativa.

Più in particolare, secondo il giudice a quo, la Corte costituzionale (oltre alle sentenze in precedenza indicate sono richiamate le sentenze n. 161 e n. 390 del 2008), avrebbe evidenziato che l'attribuzione di un incarico sulla base di una valutazione di alta amministrazione – nella quale

assumono rilievo elementi tecnici insieme ad elementi politici, in relazione all'idoneità del soggetto a perseguire l'indirizzo della maggioranza – legittima la revoca dell'incarico, prima della naturale scadenza, soltanto nei casi in cui si riscontrino il mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati (o, comunque, cause che legittimerebbero la risoluzione del rapporto per inadempimento). Al contrario, una «causa estranea», costituita dal rinnovo degli organi elettivi, non potrebbe valere a giustificare, sic et simpliciter, la decadenza dall'incarico dirigenziale, ponendosi in contrasto con il principio di distinzione fra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione amministrativa.

Il tribunale amministrativo rimettente ha dedicato ampio spazio, affermando di dividerle integralmente, alle argomentazioni contenute nella sentenza n. 34 del 2010, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale proprio della norma censurata nel presente giudizio, per violazione degli artt. 97 e 98 Cost., nella parte in cui si applica «ai direttori generali delle Aziende sanitarie locali e al direttore generale dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Calabria (Arpacal)».

In definitiva, secondo il giudice a quo, la Corte costituzionale, con la ricordata sentenza n. 34 del 2010 (seguita dalle sentenze n. 304 del 2010 e n. 246 del 2011), avrebbe delimitato le ipotesi in cui l'applicazione dello spoils system può essere ritenuto coerente con i principi costituzionali, mediante il riferimento ai requisiti della «apicalità» dell'incarico nonché della «fiduciarità» della scelta del soggetto da nominare, previa valutazione soggettiva di consonanza politica e personale con il titolare dell'organo politico.

Il meccanismo dello spoils system non potrebbe, invece, trovare spazio nelle ipotesi in cui il rapporto tra il nominato e l'organo nominante non sia di collaborazione diretta, ma sia mediato da altre strutture, cui sono affidati i compiti di indirizzo, coordinamento e controllo.

Inoltre, lo spoils system non sarebbe invocabile nei casi in cui la nomina dell'organo dell'amministrazione è subordinata all'espletamento di una procedura pubblica (ad esempio, all'emanazione di un avviso pubblico), che prevede la selezione del soggetto destinatario sulla base dei requisiti oggettivi della preparazione e della professionalità, per l'espletamento di funzioni non direttamente collegate al processo di formazione dell'indirizzo politico, ma relative, invece, alla sua attuazione, da condurre con neutralità e correttezza.

Al di fuori di tale perimetro, l'applicazione dello spoils system si porrebbe in contrasto con l'art. 97 Cost., pregiudicando la continuità dell'azione amministrativa, ledendo il principio di buon andamento, sottraendo al titolare dell'incarico, dichiarato decaduto, le garanzie del giusto procedimento (in particolare la possibilità di conoscere la motivazione del provvedimento) e svincolando la rimozione del dirigente dall'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti, con pregiudizio per l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Sotto altro aspetto, per il tribunale amministrativo rimettente, viene in rilievo, nella specie, la nomina di un organo tenuto a perseguire risultati ed obiettivi in veste neutrale, nell'espletamento di compiti di natura tecnico-gestionale, nell'ambito di una società partecipata della Regione Calabria che opera in posizione di autonomia, senza che sia richiesta «la condivisione degli orientamenti politici della persona fisica che riveste la carica politica o la fedeltà personale nei suoi confronti». La disposizione censurata, ove ritenuta applicabile alla figura del presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa, si porrebbe «in contrasto con il principio di imparzialità, sancito dall'art. 98 Cost.», nella parte in cui mira a garantire l'amministrazione pubblica ed i suoi dipendenti da influenze politiche o di parte e richiede che i pubblici impiegati siano al servizio esclusivo della Nazione (viene richiamata la sentenza n. 333 del 1993).

La disposizione censurata contrasterebbe anche con il principio del legittimo affidamento nella certezza dei rapporti giuridici, desunto dagli artt. 3 e 97 Cost., in quanto l'esigenza di mantenimento dell'incarico, legittimamente conferito dalla pubblica amministrazione all'esito di procedura selettiva, fino alla scadenza del termine prestabilito, sarebbe riconducibile al principio di buon andamento dell'amministrazione, potendo venir meno soltanto nei casi di violazione dei doveri d'ufficio, ovvero di inadempienze agli obblighi contrattualmente assunti o agli obiettivi assegnati.

2.– Con atto depositato il 16 settembre 2015 si è costituita in giudizio la Regione Calabria, in persona del Presidente della Giunta regionale, concludendo per l'inammissibilità o, comunque, per la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

2.1.– La difesa regionale ha evidenziato, in via preliminare, in quanto incidente sull'ammissibilità della questione, il difetto di giurisdizione del giudice a quo, a suo dire macroscopico e manifesto, tanto da essere stato più volte dichiarato dalla stessa seconda sezione del tribunale amministrativo rimettente (sono citate ed allegate alcune sentenze pronunciate nel 2015).

Più in particolare, la difesa regionale ha sostenuto che l'impugnato «atto plurimo di avviso» (così definito nella memoria di costituzione) non costituisce un atto di macro-organizzazione afferente ad incarichi di pubblico impiego, ma è la conseguenza di una decadenza automatica (statutariamente regolata, mediante rinvio alla normativa regionale) che non lascia spazio ad alcuna attività discrezionale dell'amministrazione, tanto da non necessitare neppure di formale presa d'atto.

Ancora, ad avviso della difesa regionale, la nomina del ricorrente sarebbe stata totalmente fiduciaria, anche per previsione dello statuto di Fincalabra spa, e sarebbe normativamente individuata come di competenza del Presidente della Giunta regionale, ossia dell'organo al cui venir meno è correlata la decadenza: la stessa giurisprudenza di legittimità, anche a sezioni unite, avrebbe pacificamente individuato, in tali fattispecie, la sussistenza della giurisdizione ordinaria, escludendo qualsiasi potere dell'amministrazione regionale idoneo ad impedire l'operatività della decadenza ex lege prevista dalla disposizione in esame, fatta eccezione per quello di conferma nella carica nel termine di quarantacinque giorni (che presuppone la decadenza ed equivarrebbe, nella sostanza, al conferimento di un nuovo incarico allo stesso soggetto).

2.2.– Nel merito, la difesa regionale ha rilevato che la procedura di scelta del ricorrente nel giudizio a quo non è mai stata una procedura selettiva, ma, al più, «idoneativa», all'esito della quale verrebbe redatto un elenco di idonei, dal quale l'organo competente (nel caso, il Presidente della Giunta regionale) attinge discrezionalmente per effettuare le nomine.

Del resto, a giudizio della difesa regionale, la scelta del ricorrente – come emergerebbe dagli atti di nomina (pure allegati alla memoria), dai quali non risulterebbe alcuna valutazione comparativa tra più aspiranti – sarebbe avvenuta, nell'ambito dell'elenco degli idonei, in maniera totalmente discrezionale, in quanto fondata sul mero intuitus personae, essendo la fiduciarità dell'incarico addirittura consacrata nell'art. 26 dello statuto societario.

Di qui, la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, poiché la norma censurata non lederebbe alcuno dei parametri evocati dal giudice a quo.

3.– Con atto depositato il 10 novembre 2015 si è costituito in giudizio L.M., parte ricorrente nel giudizio a quo, concludendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione censurata dal tribunale amministrativo rimettente.

3.1.– La difesa della parte privata, nelle premesse della memoria di costituzione, ha ripercorso la vicenda amministrativa già illustrata dal TAR Calabria nonché la giurisprudenza costituzionale in materia di spoils system, richiamando le medesime pronunce già evocate dal giudice a quo.

In aggiunta alle argomentazioni del giudice rimettente, incentrate sulla violazione degli artt. 3 – sotto il profilo della lesione del principio di affidamento nella certezza dei rapporti giuridici –, 97 e 98 Cost., la parte privata ha sostenuto che la norma censurata violerebbe gli artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui non esclude dal proprio campo di operatività figure «tecniche», separate dal potere politico e dunque tali da non dover essere comprese nella caduta «ad effetto domino» per il solo mutamento della compagine politica in un determinato momento storico: sarebbe infatti ragionevole che «una interpretazione costituzionalmente orientata possa ristabilire l'ordine naturale delle cose: ovvero elencare le figure apicali (e di diretta espressione politica) che debbono decadere automaticamente, a differenza delle altre che da tale decadenza debbono restare, per così dire, immuni».

La difesa della parte privata ha evidenziato che la figura del presidente di Fincalabra spa, posta al vertice di una società per azioni totalmente partecipata dalla Regione Calabria, sarebbe «una figura terza ed imparziale che esercita esclusivamente compiti di natura tecnica e gestionale in maniera assolutamente neutrale».

Ha altresì sottolineato come la nomina del ricorrente nel giudizio a quo sia avvenuta a seguito di una procedura ad evidenza pubblica, sicché il presidente di Fincalabra spa opererebbe, con autonomia, nella gestione societaria e la relativa nomina richiederebbe competenze tecniche da valutare oggettivamente e non in relazione ad un rapporto di consentaneità politica e personale tra nominante e nominato. Nello svolgimento delle funzioni proprie dell'ufficio, il presidente di Fincalabra spa non collaborerebbe direttamente al processo di formazione dell'indirizzo politico, dovendone solo garantire l'attuazione. Non sarebbe perciò necessaria, da parte del nominato, la condivisione degli orientamenti politici della persona fisica che riveste la carica politica, ma, più semplicemente, si richiederebbe il rispetto del dovere di neutralità, per la gestione di un organismo che risponde ai principi privatistici propri delle società per azioni.

4.– In data 14 ottobre 2016, la Regione Calabria ha depositato ulteriore memoria.

4.1.– In via preliminare, la difesa regionale ha ribadito l'eccezione di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, non avendo il giudice a quo motivato, in maniera almeno plausibile, sulla sussistenza della propria giurisdizione, emergendo, piuttosto, ictu oculi – a parere della Regione Calabria e indipendentemente dall'esito del regolamento di giurisdizione pure instaurato dall'ente – il difetto di giurisdizione eccepito.

La Regione Calabria ha evidenziato – come rilevato dalla stessa Procura generale presso la Corte di cassazione, in sede di conclusioni rese in vista dell'udienza fissata (il 6 dicembre 2016) per la decisione sul regolamento preventivo di giurisdizione proposto nell'ambito del giudizio a quo – che l'ordinanza di rimessione risulterebbe altresì contraddittoria in punto di motivazione sulla sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo. Le premesse poste dal TAR Calabria a fondamento del proprio ragionamento troverebbero, infatti, espressa smentita negli stessi argomenti che sorreggono la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale proposte. Ciò, in particolare, si evidenzerebbe laddove il TAR rimettente sostiene che la vicenda scrutinata nel giudizio a quo attiene «all'accertamento e/o all'estinzione di un rapporto societario», con particolare riferimento alla decadenza di un membro (il presidente) del consiglio di amministrazione di una società per azioni. Il relativo accertamento fungerebbe «da presupposto logico/giuridico di tutte le domande avanzate in quella sede». L'argomento, a parere della Regione resistente,

dimostrerebbe la spettanza della giurisdizione – ex art. 3, commi 2, lettera a), e 3, e art. 4 del decreto legislativo 27 giugno 2003, n. 168 (Istituzione di Sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale presso tribunali e corti d'appello, a norma dell'articolo 16 della legge 12 dicembre 2002, n. 273) – all'autorità giurisdizionale ordinaria, ed in particolare alla sezione specializzata in materia d'impresa.

4.2.– Quanto al merito, la Regione Calabria ha ulteriormente motivato la non fondatezza della questione, rilevando che lo statuto della società Fincalabra spa (all'art. 26) qualifica quest'ultima, inequivocabilmente, in termini di società in house della Regione, sicché l'ente territoriale «sovrintende direttamente, senza intermediazione di uffici regionali, sulla gestione societaria, ed esercita, altrettanto direttamente il potere sostitutivo di cui all'art. 20 L.R. 1/06».

Ha poi evidenziato che, ai sensi dell'art. 16 dello statuto di Fincalabra spa, sono solo i due membri del consiglio di amministrazione di nomina consiliare a dover possedere i requisiti di cui all'art. 26 del TUB ed a svolgere le attività di garanzia, di supervisione e vigilanza indicate dall'art. 16 dello statuto societario, laddove la nomina del presidente dell'organo collegiale è di esclusiva pertinenza del Presidente della Giunta regionale (ai sensi dell'art. 19 dello statuto societario) e le cause di decadenza dei componenti (incluso il presidente) sono disciplinate da leggi regionali.

Ne risulterebbe dimostrata, in definitiva, l'assoluta e piena fiduciarità della nomina, l'assenza di intermediazioni burocratiche tra gli organi di vertice della Regione ed il presidente di Fincalabra spa e la diretta riconducibilità della nomina di quest'ultimo alla discrezionalità del Presidente della Giunta regionale, con esclusione della lesione dei parametri costituzionali invocati dal giudice rimettente.

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione seconda, solleva, in riferimento agli artt. 3, 97 e 98 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria).

La disposizione censurata riguarda le nomine degli organi di vertice e dei componenti o dei rappresentanti della Regione nei consigli di amministrazione o negli organi equiparati di un'ampia serie di enti – pubblici o privati, controllati o partecipati dalla Regione – conferite, rinnovate «o comunque rese operative», anche di intesa o di concerto con altre autorità o previa selezione, dagli organi di indirizzo politico regionale. Essa prevede che se tali nomine sono effettuate nei nove mesi antecedenti la data delle elezioni per il rinnovo degli organi di indirizzo politico della Regione, ed anche successivamente a tale data, fino all'insediamento di questi ultimi, i titolari decadono alla data di proclamazione del Presidente della Giunta regionale ed i conseguenti rapporti di natura patrimoniale sono risolti di diritto.

1.1.– Il giudice a quo evidenzia che il ricorrente, all'esito di una selezione pubblica, per soli titoli, era stato nominato presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa, per tre esercizi, e che, prima della naturale scadenza dell'incarico e a seguito del rinnovo degli organi politici della Regione Calabria – in attuazione della norma censurata, che prevede una sorta di spoils system regionale – gli è stato comunicato l'avvio del procedimento relativo alla presa d'atto della decadenza dall'incarico.

Le questioni di legittimità costituzionale sono dunque sollevate nell'ambito del giudizio che il ricorrente ha promosso per l'annullamento di tale provvedimento, nonché della successiva deliberazione con la quale è stata avviata la selezione pubblica volta alla «ricostituzione delle nomine» delle cariche decadute, di competenza della Presidenza della Regione Calabria, limitatamente alla nomina del presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa, con conseguente accertamento del diritto del ricorrente «alla permanenza, anche quale conferma», nella carica fino a quel momento rivestita.

1.2.– Il tribunale amministrativo regionale rimettente motiva diffusamente sulla sussistenza della propria giurisdizione e, in particolare, sostiene che la deliberazione di avvio della selezione pubblica volta alla sostituzione degli organi decaduti, di nomina presidenziale, rientrerebbe nel campo di applicazione dell'art. 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), trattandosi di provvedimento di rilievo macro-organizzativo, assunto nell'esercizio di un potere connesso all'applicazione della norma censurata.

1.3.– In punto di rilevanza, il rimettente osserva che, qualora venisse dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, l'incarico del ricorrente dovrebbe ritenersi ancora in essere, con tutte le conseguenze da ciò derivanti.

1.4.– Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice a quo ricostruisce, ritenendola riferibile anche alla fattispecie in esame, la giurisprudenza costituzionale in materia di spoils system, e ricorda come un tale sistema risulti compatibile con i principi costituzionali solo se applicato a dirigenti caratterizzati dai requisiti della "apicalità" dell'incarico e della "fiduciarietà" della scelta del soggetto da nominare.

In assenza di tali requisiti, ricorda il rimettente, il meccanismo si porrebbe in contrasto con l'art. 97 Cost. Sarebbero infatti pregiudicate la continuità, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, oltre ad essere sottratte al titolare dell'incarico, dichiarato decaduto, le garanzie del giusto procedimento (in particolare la possibilità di conoscere la motivazione del provvedimento di decadenza), poiché la rimozione del dirigente risulterebbe svincolata dall'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti.

Sotto altro aspetto, venendo in rilievo una figura dirigenziale tenuta, in tesi, a perseguire risultati ed obiettivi in veste neutrale, nell'espletamento di compiti di natura tecnico-gestionale, a questa non potrebbe essere richiesta «la condivisione degli orientamenti politici della persona fisica che riveste la carica politica o la fedeltà personale nei suoi confronti». Ne conseguirebbe che la disposizione censurata, in quanto applicabile al presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa, violerebbe anche l'art. 98 Cost., nella parte in cui richiede che i pubblici impiegati siano al servizio esclusivo della Nazione, poiché il principio di neutralità mira, da questo punto di vista, a garantire l'amministrazione pubblica ed i suoi dipendenti da influenze politiche o di parte.

La disposizione censurata lederebbe, infine, il principio del legittimo affidamento nella certezza dei rapporti giuridici, desunto dagli artt. 3 e 97 Cost., in particolare arrecando un vulnus all'aspettativa di mantenimento dell'incarico legittimamente ottenuto fino alla scadenza del termine prestabilito, in assenza di violazione dei doveri d'ufficio ovvero di inadempienze agli obblighi contrattualmente assunti o di mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati.

2.– In via preliminare, deve essere rigettata l'eccezione d'inammissibilità delle questioni, prospettata dalla Regione Calabria sul presupposto del «macroscopico» difetto di giurisdizione del giudice amministrativo rimettente, il quale non avrebbe motivato sul punto in modo plausibile. Tale

difetto emergerebbe *ictu oculi*, indipendentemente dall'esito del regolamento di giurisdizione pure instaurato dalla Regione.

Per costante giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 154 del 2015, n. 116 del 2013, n. 279 del 2012, n. 41 del 2011, n. 81 del 2010, n. 94 del 2009 e n. 241 del 2008), la sussistenza della giurisdizione è un presupposto concernente la legittima instaurazione del giudizio a quo, la cui valutazione è riservata al giudice rimettente. Per questa ragione, il difetto di giurisdizione può essere rilevato solo nei casi in cui appaia manifesto, così che nessun dubbio possa nutrirsi sul punto, dovendo invece la relativa indagine arrestarsi, qualora il rimettente abbia espressamente motivato in maniera non implausibile sulla sussistenza della propria potestas judicandi.

Ebbene, non può ritenersi «macroscopico» l'asserito difetto di giurisdizione, poiché non risulta certa e palese l'assenza di qualsiasi potere dell'amministrazione regionale, in una fattispecie nella quale è dichiarata la decadenza *ex lege* del titolare di un ufficio, è implicitamente negata la sua conferma nell'incarico e, conseguentemente, è avviato il procedimento per la nomina di un diverso titolare (analogamente, sentenza n. 34 del 2010).

La verifica operata da questa Corte – compiuta su di un piano di esclusiva ed astratta non implausibilità della motivazione addotta dal rimettente – è meramente strumentale al riscontro della rilevanza della questione di costituzionalità, sicché, esaurendosi la sua funzione all'interno del relativo giudizio, non è certamente idonea a determinare alcuna preclusione in ordine all'eventuale successivo spiegarsi della cognizione piena sul punto da parte del giudice istituzionalmente preposto alla definizione delle questioni di giurisdizione (così, ancora, sentenza n. 241 del 2008).

3.– Nel merito, le censure mosse all'art. 1, comma 1, della legge reg. Calabria n. 12 del 2005 sono fondate, per violazione dell'art. 97 Cost.

3.1. – Più volte (sentenze n. 228 del 2011, n. 224 del 2010, n. 390 e n. 351 del 2008, n. 104 e 103 del 2007), e in un caso anche con espresso riferimento alla stessa disposizione regionale oggi in esame (sentenza n. 34 del 2010), questa Corte ha affermato l'incompatibilità con l'art. 97 Cost. di disposizioni di legge che prevedano meccanismi di decadenza automatica dalla carica, dovuti a cause estranee alle vicende del rapporto instaurato con il titolare e non correlati a valutazioni concernenti i risultati conseguiti da quest'ultimo, quando tali meccanismi siano riferiti non al personale addetto ad 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 ai titolari di incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di funzioni amministrative di attuazione dell'indirizzo politico, 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 così affermata, in particolare, l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali che prevedevano la decadenza automatica dei 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 (sentenze n. 20 del 2016 e, ancora, n. 34 del 2010), sul presupposto che essi costituiscono figure tecnico-professionali incaricate non già del compito 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 a seguito del rinnovo degli organi di indirizzo politico regionale, questa 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» (sentenza n. 20 del 2016).

3.2.– Tali considerazioni si attagliano anche al caso del presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa.

Tale società, istituita con legge della Regione Calabria 30 aprile 1984, n. 7 (Partecipazione della Regione alla società finanziaria regionale per lo sviluppo economico della Calabria), è oggi interamente partecipata dalla Regione e qualificata dallo statuto sociale (art. 26, comma 1) quale società in house della Regione; e risulta, dunque, articolazione organizzativa di quest'ultima. Essa rientra certamente nel novero di quelle società «controllate o partecipate» in relazione alle quali la disposizione censurata nel giudizio a quo prevede la decadenza automatica degli organi di vertice e dei componenti o dei rappresentanti della Regione nei consigli di amministrazione alla data di proclamazione del Presidente della Giunta regionale.

Non risulta, nel caso di specie, l'esercizio del potere di revoca degli amministratori delle società partecipate da enti pubblici, previsto dal secondo comma dell'art. 2449 del codice civile. È invece in questione una decadenza automatica che la disposizione sospettata d'incostituzionalità collega esclusivamente ad una causa (il rinnovo degli organi di indirizzo politico regionale) indipendente dalle modalità di esecuzione dell'incarico.

Sono, pertanto, applicabili i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di spoils system, e ciò richiede che siano preliminarmente verificate la natura delle funzioni esercitate dall'ente strumentale della Regione Calabria e la posizione in esso ricoperta dal suo presidente, ricorrente nel giudizio a quo.

Per espresso dettato normativo – art. 3, comma 2, della legge della Regione Calabria 11 maggio 2007, n. 9, intitolata «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2007, art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002)» –, Fincalabra spa esercita funzioni di «attuazione delle politiche regionali di sviluppo socio-economico». Non si tratta, pertanto, di funzioni di collaborazione alla formazione dell'indirizzo politico, bensì di attuazione di quest'ultimo: lo stesso art. 5 dello statuto societario prevede che la società «ha lo scopo prevalente di concorrere, nell'ambito della Programmazione economica e territoriale della Regione Calabria, all'attuazione dei programmi regionali e locali di sviluppo economico, sociale e del territorio in Calabria».

In particolare, sempre per dettato statutario (art. 5, comma 2), Fincalabra spa svolge le attività dirette all'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale e, nel quadro della politica di programmazione, svolge anche attività strumentali alle funzioni della Regione, aventi carattere finanziario e di servizio.

Particolarmente significativo appare il comma 7 dell'art. 5 dello statuto societario: «[i]n quanto strumento esecutivo della Regione (...), la Società riceve l'affidamento diretto delle attività contenute nell'oggetto sociale mediante apposite convenzioni, conformi, nei rapporti con la Regione, ad uno schema di contratto tipo approvato dalla Giunta Regionale».

Per il compimento delle attività sociali, la legge regionale prevede il conferimento al presidente del consiglio di amministrazione (oltre che agli altri due membri nominati dal Presidente della Giunta regionale) di poteri tecnici di gestione.

La nomina del presidente del consiglio di amministrazione è sicuramente fiduciaria (tale è, del resto, espressamente qualificata dall'art. 26, comma 1, dello statuto societario), ma avviene previo avviso pubblico, come stabilito dall'art. 4, comma 1, della legge della Regione Calabria 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi

comunque denominati, con esclusione del settore sanità), e come in dettaglio prevede l'art. 3 del Regolamento regionale 16 maggio 2013, n. 5 (Regolamento di organizzazione: procedure e criteri per le nomine e le designazioni di competenza della Giunta regionale nelle società e fondazioni a partecipazione regionale con esclusione di quelle afferenti al Sistema Sanitario). Tale regolamento, all'art. 4, detta anche disposizioni in ordine all'istruttoria sui curricula presentati dai candidati e alla loro valutazione, affidata a un apposito dipartimento istituito presso la Giunta regionale, per la verifica del possesso dei requisiti previsti direttamente dalla legge reg. Calabria n. 9 del 2007 (art. 3, comma 6: elevata professionalità e comprovata esperienza quinquennale nelle materie afferenti alle funzioni di competenza dell'ente). Tale nomina, subordinata al possesso di specifici requisiti di competenza e professionalità e preceduta da «avviso pubblico», presuppone dunque una forma di selezione che, per quanto non abbia natura concorsuale in senso stretto, è tuttavia basata sull'apprezzamento oggettivo, ed eventualmente anche comparativo, delle qualità professionali e del merito degli aspiranti. È perciò da escludere 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 il nominato è chiamato ad esercitare. Come detto, il presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa non collabora direttamente al processo di formazione dell'indirizzo politico, ma ne deve garantire l'attuazione nei settori pertinenti alle funzioni assegnate a Fincalabra spa. A tal fine, non è necessaria, da parte del dirigente, la condivisione degli orientamenti politici della persona fisica che riveste la carica politica o la fedeltà personale nei suoi confronti.

La legge regionale, inoltre, disciplina in modo puntuale i poteri di indirizzo spettanti agli organi regionali nei confronti di Fincalabra spa, prevedendo, tra l'altro, la costituzione di un apposito Comitato di indirizzo – i cui membri sono nominati in parte dal Presidente della Giunta e in parte dal Consiglio regionale – deputato ad esprimere pareri sulla programmazione degli interventi e sui piani di attuazione.

Sempre per espressa previsione legislativa regionale, i rappresentanti regionali negli organi di amministrazione devono inviare una relazione al Dipartimento attività produttive e al Dipartimento controlli sullo stato di attuazione dei programmi gestionali (art. 3, comma 5-quinquies, della legge reg. Calabria n. 9 del 2007). Da questo punto di vista, i rapporti fra il presidente di Fincalabra spa e l'organo politico che ha proceduto alla nomina risultano non diretti, ma mediati da strutture dipendenti dalla Giunta regionale.

Ne deriva che il presidente di Fincalabra spa è figura tecnico-professionale, pur nominata fiduciarmente, non titolare di funzioni di collaborazione all'elaborazione di indirizzi politici, ma di funzioni gestionali e di esecuzione, ed è responsabile del perseguimento di obiettivi definiti in appositi atti di pianificazione ed indirizzo, deliberati dagli organi di governo della Regione. Egli non risulta inoltre collegato a tali organi da relazioni istituzionali così immediate da far ritenere determinante la sua personale consonanza agli orientamenti politici degli stessi.

Alla luce dei principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, tale figura non rientra tra quelle alle quali, senza violare i principi di cui all'art. 97 Cost., possano applicarsi meccanismi di decadenza automatica a seguito dell'avvicinarsi degli organi di indirizzo politico regionale.

Pertanto, a causa del contrasto con il ricordato parametro costituzionale, l'art. 1, comma 1, della legge reg. Calabria n. 12 del 2005 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui tale disposizione si applica al presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa.

Restano assorbite le restanti censure.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 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 si applica al presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 dicembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA