

Sentenza: 21 febbraio 2017, n.52/2017

Materia: spoils system

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lett. l), 97 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale ordinario di Aosta

Oggetto: art. 11, comma 2-*bis*, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 23 luglio 2010, n. 22 (Nuova disciplina dell'organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti del comparto unico della Valle d'Aosta. Abrogazione della legge regionale 23 ottobre 1995, n. 45, e di altre leggi in materia di personale)

Esito:

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2-*bis* della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 23 luglio 2010, n. 22, nella parte in cui prevede che si applichino le disposizioni di cui all'art. 10, comma 1, della medesima legge all'incarico di Comandante regionale dei vigili del fuoco;
2. Illegittimità costituzionale, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dell'art. 11, comma 2-*bis*, della legge della Regione Valle d'Aosta n. 22 del 2010, nella parte in cui prevede che si applicano le disposizioni di cui all'art. 10, comma 1, della medesima legge all'incarico di Vice Comandante regionale dei vigili del fuoco;
3. Inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2-*bis*, della legge della regione Valle d'Aosta n. 22 del 2010 sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.

Estensore nota: Marialuisa Palermo

Sintesi:

Il Tribunale ordinario di Aosta ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art.11, comma 2-*bis*, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 23 luglio 2010, n. 22, nella parte in cui prevede che *«sono altresì incarichi dirigenziali fiduciari i posti di Comandante e Vicecomandante regionale dei vigili del fuoco»* e che a tali incarichi *«si applicano le stesse disposizioni di cui all'articolo 10, comma 1»* della normativa regionale citata, prevedendo inoltre che essi *«sono revocabili in qualsiasi momento su richiesta del Presidente della Regione e sono, in ogni caso, correlati alla durata in carica di quest'ultimo.[...]»*.

In particolare, a detta del giudice rimettente, una disposizione di tal fatta si pone in palese contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione, nella misura in cui con essa si estende il meccanismo di *spoils system*, sulla base del quale gli incarichi sottoposti ad un regime di diretta collaborazione con l'organo di governo sono conferiti e revocati a piena discrezione di

quest'ultimo, anche a cariche non rientranti nel novero di quelle cd. "di vertice". In questo modo, pertanto, il legislatore regionale avrebbe indebitamente invaso la competenza legislativa statale esclusiva relativa alla materia dell'«ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., disciplinando aspetti rientranti nell'ambito del cd. «pubblico impiego contrattualizzato».

Nondimeno, l'art. 11, comma 2-bis, della citata normativa regionale violerebbe l'art. 97 della Costituzione, in quanto non conforme ai principi di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione, così come interpretati da ultimo dalla giurisprudenza costituzionale nella sentenza n. 224/2010.

La Regione Valle d'Aosta si è costituita in giudizio eccependo, in particolare, l'inammissibilità della questione sollevata con riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., per l'omessa formale indicazione, da parte del giudice rimettente, dei parametri statuari attributivi della competenza legislativa esclusiva alla Regione medesima in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione. Ha sostenuto, inoltre, l'infondatezza nel merito delle questioni di legittimità costituzionale promosse, asserendo invece che la carica di Comandante dei Vigili del Fuoco rientrerebbe *pleno iure* nell'ambito di quelle di vertice, connotate quindi da un ineliminabile rapporto fiduciario con l'organo politico che provvede a conferirle, nonché eventualmente a revocarle nel corso del mandato politico.

La Corte Costituzionale ha accolto l'eccezione di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, sollevata dal resistente con riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., poiché essa risulta monca di qualsivoglia riferimento alle norme statuarie attributive delle competenze legislative assegnate dallo Statuto speciale alla Regione. Invero, l'incompiutezza dell'oggetto, così come formulata dal Tribunale ordinario di Aosta, deriva dal mancato rispetto di quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale n.3/2001, sulla base del quale l'ambito di operatività dell'art. 117 Cost. è limitato alle parti in cui esso assicura forme di autonomia più ampie rispetto alle disposizioni statuarie le quali, pertanto, vanno doverosamente citate soprattutto al fine di indicare strumentalmente le ragioni per cui il parametro costituzionale invocato (l'art. 117 Cost.) debba eventualmente prevalere rispetto a queste ultime.

Quanto al merito, tuttavia, i Giudici costituzionali hanno ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento al parametro di cui all'art. 97 Cost., partendo da un'analitica disamina della natura degli incarichi di Comandante e Vicecomandante dei vigili del fuoco, così come ravvisabile dalle norme che la disciplinano nella legge n.37/2009 della Regione Valle d'Aosta. Ivi, infatti, manca qualsivoglia attribuzione in capo a queste due figure professionali di competenze che ne segnalino e ne evidenzino un legame con l'elaborazione dell'indirizzo politico regionale in materia di servizi antincendi, ovvero che consentano di evincere l'esistenza di

un rapporto stretto *intuitu personae* fra i dirigenti e l'organo politico. Soltanto l'esistenza di caratteristiche dell'incarico di tal fatta consente alla giurisprudenza costituzionale, infatti, di attribuire natura apicale ad alcuni incarichi e di ammettere, conseguentemente, l'operatività del cd. meccanismo di *spoils system*. Viceversa, le norme contenute nella normativa regionale anzi citata tratteggiano una figura professionale i cui contorni risultano confinati nell'ambito di «*funzioni di natura prevalentemente tecnico-esecutiva, attinenti alla direzione ed all'organizzazione dei servizi antincendio della Regione*».

Tali considerazioni trovano, del resto, un aderente corollario laddove si considera che la deliberazione della Giunta della Regione Valle d'Aosta 11 settembre 2015, n. 1303, attribuisce al Coordinatore generale del dipartimento protezione civile e vigili del fuoco (peraltro sovraordinato rispetto al Comandante regionale, collocato al "livello dirigenziale 2") funzioni apicali di raccordo con i ministeri, le istituzioni nazionali e sovranazionali, nonché il potere di formulare proposte alla Giunta regionale al fine dell'elaborazione di programmi, direttive, progetti di legge o altri atti di competenza dell'amministrazione. Da ultimo, il Giudice delle leggi non manca di esaminare come anche la natura fiduciaria dell'incarico, che pure è formalmente attribuita dall'art. 11 della l.r. n. 22/2010, risulti di fatto alquanto annacquata dalla previsione di un meccanismo di selezione basato per lo più sull'«*apprezzamento oggettivo delle qualità professionali e del merito dei candidati*», e non anche sulla base di una loro valutazione prettamente soggettiva, tale cioè da connotare il rapporto stretto con l'organo di governo politico come un rapporto cd. *intuitu personae*.

Questo ragionamento ha condotto pertanto la Corte Costituzionale ad escludere che la prevalente attribuzione in capo al Comandante dei vigili del fuoco di compiti tecnico-esecutivi possa ben coniugarsi con la natura fiduciaria del medesimo incarico, la quale rimane confinata alla sola fase del suo conferimento, e non anche a quella di un'eventuale revoca. Ne consegue, a detta del Giudice delle leggi, che risulta del tutto illegittima la previsione di legge secondo la quale detto incarico è revocabile *ad libitum* dall'autorità politica che formalmente lo ha conferito, mancando di applicare quelle disposizioni (di cui agli artt. 28, 29, 31 della medesima legge regionale) che invece richiedono che vi sia espressa menzione delle specifiche cause di revoca sulla base delle quali operare una misurazione e valutazione oggettiva dell'operato lavorativo svolto dal dirigente. Dal momento che, infatti, egli deve necessariamente esercitare i suoi compiti nel rispetto del pubblico interesse, in una posizione di neutralità, ogni valutazione circa il suo operato deve necessariamente prescindere dall'adesione del soggetto agli orientamenti politici del nominante, e deve svolgersi nel rispetto dei principi del giusto processo e del contraddittorio (si vedano, *ex plurimis*, Corte cost. n. 269/2016, 246/2011, 81/2010). La Corte Costituzionale ha pertanto dichiarato l'illegittimità dell'art. 11, comma 2-bis, della legge della regione Valle d'Aosta 23 luglio 2010, n. 22, per violazione

dell'art. 97 Cost., nella parte in cui dispone che «*si applicano le disposizioni di cui all'art. 10, comma 1*» all'incarico di Comandante regionale dei vigili del fuoco. In via consequenziale, inoltre, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2-bis, della medesima normativa regionale nella parte in cui prevede che le disposizioni di cui all'art. 10, comma 1, si applichino anche al Vicecomandante regionale dei vigili del fuoco.