CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **197/1992** (ECLI:IT:COST:1992:197)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CORASANITI** - Redattore: - Relatore: **MIRABELLI**
Udienza Pubblica del **18/02/1992**; Decisione del **15/04/1992**
Deposito del **28/04/1992**; Pubblicazione in G. U. **06/05/1992**
Norme impugnate:
Massime: **18252 18253**
Atti decisi:

N. 197

SENTENZA 15-28 APRILE 1992

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Aldo CORASANITI; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge regionale siciliana 25 ottobre 1985, n. 39, (Sistemazione in ruolo del personale risultato idoneo agli esami di cui alla legge regionale 2 dicembre 1980, n. 125 e successive modifiche ed integrazioni nonché del personale di cui all'art. 5 della legge regionale 30 gennaio 1981, n. 8), promosso con ordinanza emessa l'8 marzo 1988 dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - Sezione staccata di Catania sul ricorso proposto dal Consorzio per l'autostrada Messina-Palermo contro la Regione Siciliana ed altri, iscritta al n. 658 del registro ordinanze 1991 e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 1991;

Visti gli atti di costituzione del Consorzio per l'autostrada Messina-Palermo e della Regione Siciliana;

Udito nell'udienza pubblica del 18 febbraio 1992 il Giudice relatore Cesare Mirabelli;

Uditi gli avvocati Nazareno Saitta per il Consorzio per l'autostrada Messina-Palermo nonché Salvatore Pensabene Lionti e Francesco Castaldi per la Regione Siciliana.

Ritenuto in fatto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - Sezione staccata di Catania, adito dal Consorzio per l'autostrada Messina-Palermo (che ha impugnato il provvedimento della Regione Siciliana di determinazione dei posti disponibili in organico presso il Consorzio stesso e da utilizzare per la sistemazione in ruolo del personale risultato idoneo agli esami previsti per l'inserimento di giovani nella pubblica amministrazione), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge regionale 25 ottobre 1985, n. 39, (Sistemazione in ruolo del personale risultato idoneo agli esami di cui alla legge regionale 2 dicembre 1980, n. 125 e successive modifiche ed integrazioni nonché del personale di cui all'art. 5 della legge regionale 30 gennaio 1981, n. 8) che ha modificato ed integrato la legge regionale 2 dicembre 1980, n. 125, (Provvedimenti per l'inserimento delle giovani leve del lavoro nella pubblica amministrazione nelle attività produttive e sociali). La disposizione è stata denunciata nella parte in cui dispone che il 75 per cento dei posti in organico disponibili alla data di entrata in vigore della legge n. 39 del 1985 anche nel Consorzio per l'autostrada Messina-Palermo (oltre che nelle province, nei comuni ed in altri enti) siano attribuiti, per qualifiche funzionali e profili professionali uguali o equiparabili a quelli per i quali è stata conseguita l'idoneità, a giovani che hanno fruito di contratti di formazione e lavoro e, superati gli esami di idoneità, siano stati collocati in un contingente unico regionale.

2. - Il giudice rimettente ha prospettato la questione di legittimità costituzionale con riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Il Tribunale amministrativo regionale ha ritenuto che il Consorzio per l'autostrada Messina-Palermo, istituito ai sensi dell'art. 13 della legge regionale 27 febbraio 1965, n. 4, sia da qualificare consorzio amministrativo con personalità giuridica pubblica, soggetto alla vigilanza ed alla tutela della Regione, ma non compreso tra gli enti regionali strumentali. Esso ha difatti per compito statutario la progettazione, la costruzione e la gestione di un'autostrada, con contributi versati anche dallo Stato. Si sarebbe quindi in presenza di funzioni relative a materia ultraregionale, giacché tra le grandi opere pubbliche di prevalente interesse nazionale, ai sensi dell'art. 14 lettere g) , ed i) dello Statuto della Regione siciliana (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455), le norme di attuazione dello Statuto comprendono espressamente la costruzione e la manutenzione di strade statali (art. 3 del d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878) e, si deve a maggior ragione ritenere, di autostrade.

Il giudice rimettente ha osservato che, operando il Consorzio come ente concessionario (dello Stato) del servizio autostradale, non può ammettersi per esso un regime diverso da quello previsto per gli altri enti e società concessionari di analogo servizio. Inoltre la inclusione del Consorzio stesso fra i soggetti obbligati ad assumere personale destinato dalla Regione trascenderebbe la titolarità delle funzioni di controllo, sino ad invadere attribuzioni proprie degli organi consortili e ad incidere sulla posizione di indipendenza dell'ente, con riflessi di carattere finanziario, giacché rimarrebbe sottratta agli organi dell'ente le valutazioni della opportunità o meno di coprire i posti in organico e della esistenza delle disponibilità finanziarie occorrenti; ne segue che si verrebbe ad incidere sullo stesso buon andamento della amministrazione.

L'ordinanza è stata ritualmente pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44, prima serie speciale, del 6 novembre 1991.

3. - Il Consorzio per l'autostrada Messina-Palermo si è costituito in giudizio, ribadendo sostanzialmente le argomentazioni dell'ordinanza di rimessione e sottolineando che l'ente non poteva essere ritenuto destinatario della immissione in ruolo, previo esame di idoneità, degli iscritti nelle liste speciali istituite dalle disposizioni per l'occupazione giovanile di cui all'art. 4 della legge 1° giugno 1977, n. 285: si tratterebbe di provvedimenti destinati a perseguire, tramite l'ente, finalità proprie ed esclusive della Regione.

Il Consorzio, che non si era avvalso dei giovani secondo le leggi predette, non era incluso tra quelli nominativamente indicati dalla legge regionale 2 dicembre 1980, n. 125, modificata dalla legge regionale 25 ottobre 1985, n. 39, né poteva essere genericamente individuato in base al criterio della sottoposizione a vigilanza o tutela, da ritenere riferibile solo ad enti sottordinati agli enti locali. Il Consorzio assume in particolare di non poter essere considerato ente regionale, operando come concessionario del servizio autostradale e quindi con carattere ultraregionale. L'intervento legislativo regionale avrebbe determinato violazione della autonomia organizzativa e finanziaria dell'ente, che viene sostanzialmente strumentalizzato per il perseguimento di finalità, di assistenza e di incremento della occupazione, proprie della Regione.

4. - Anche la Regione Siciliana si è costituita in giudizio, affermando che non può sussistere alcun dubbio sulla natura di ente regionale, e non certo statale, propria del Consorzio. Si tratta di un ente istituito con legge regionale (art. 14 della legge regionale 27 febbraio 1965, n. 4), dotato di personalità giuridica pubblica e comunque non assimilabile alle società per azioni concessionarie di servizi autostradali; ne segue che non possono essere messe a confronto, facendo riferimento a tali società, situazioni giuridiche non omogenee.

Quanto alla denunciata lesione dell'art. 97 della Costituzione, la Regione sottolinea che il personale da inserire nei ruoli è qualificato ed ha superato un giudizio di idoneità; che la normativa, emanata nell'ambito di discrezionalità del legislatore, ha finalità sociali sicuramente meritevoli di tutela; che la Regione, la quale detiene oltre il 95 per cento delle quote del Consorzio, ha inoltre specifici poteri nei confronti di tale ente e può, tra l'altro, approvare o meno i regolamenti consortili e le piante organiche.

La Regione ha ulteriormente illustrato, con una memoria depositata in prossimità della udienza, le proprie argomentazioni, affermando che la distinzione fra enti pubblici statali e regionali è determinata dalla legge che li istituisce. Nella specie è incontrovertibile che il Consorzio in questione è stato istituito con legge regionale e che la Regione, esercitando una competenza esclusiva ai sensi dell'art. 14, lettera p), dello Statuto speciale, ha approvato con proprio provvedimento lo statuto dell'ente. Inoltre la circostanza che il Consorzio sia concessionario, ai sensi della legge del 1961, n. 729, della costruzione e della gestione di un'autostrada, non modifica la natura dell'ente e la sua autonomia rispetto al concedente. Infine, l'intervento del legislatore regionale, analogo e specifico rispetto a quello del legislatore nazionale per l'inserimento di giovani leve del lavoro nella pubblica amministrazione, si sarebbe mantenuto nell'ambito della potestà legislativa esclusiva della Regione.

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - Sezione staccata di Catania, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge Regione Siciliana 25 ottobre 1985, n. 39, nella parte in cui comprende il Consorzio per l'autostrada Messina-Palermo tra gli enti ai quali

destinare, a copertura del 75 per cento dei posti in organico disponibili, idonei negli esami sostenuti ai sensi della legge regionale 2 dicembre 1980, n. 125, per l'inserimento nei ruoli della pubblica amministrazione dei giovani assunti in via precaria ai sensi delle disposizioni legislative sull'occupazione giovanile.

La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata con riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

2. - La questione, nei termini in cui è stata proposta, non è fondata.

Preliminarmente si deve rilevare che il Consorzio per l'autostrada Messina-Palermo (il cui statuto è stato approvato il 30 maggio 1968 con decreto del Presidente della Regione Siciliana, previa deliberazione della Giunta regionale su proposta dell'Assessore regionale ai lavori pubblici) ha personalità giuridica pubblica in forza dell'art. 14 della legge regionale 4 febbraio 1965, n. 4. Si tratta di un consorzio tra enti pubblici che, secondo la interpretazione giurisprudenziale delle norme che lo disciplinano (Cass. S. U. 19 luglio 1976, n. 2849), non può essere qualificato ente pubblico economico, ma si configura come organismo non dissimile dai consorzi tra comuni e province, previsti per provvedere a determinati servizi ed opere di comune interesse (art. 156 e ss. testo unico della legge comunale e provinciale approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383) e dai consorzi previsti dall'ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione Siciliana (decreto del presidente della Regione Siciliana 29 ottobre 1955, n. 6, art. 24 e ss.). Alla forma societaria, solitamente adottata per la costruzione e la gestione delle autostrade nazionali (legge 24 luglio 1961, n. 729), è stata preferita la costituzione di un consorzio, quale proiezione degli enti che ne fanno parte, con riflessi anche sul regime giuridico dell'ente. Il consorzio è preposto alla realizzazione ed alla gestione dell'opera di interesse degli enti pubblici consorziati, ed assume un modello organizzativo tradizionale, già previsto per le strade provinciali e comunali sin dalla remota legge sui lavori pubblici (artt. 37 e 39 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato F).

Indipendentemente dalla più puntuale determinazione della configurazione giuridica del Consorzio per l'autostrada Messina-Patti, non si è dunque in presenza di un ente assimilabile, per struttura e per regime giuridico, alle società e ad altri enti pubblici economici concessionari di autostrade. Né la attività esercitata vale a connotare in modo necessitato l'ente, tanto da reagire sulla sua configurazione soggettiva e da improntarne la struttura e la disciplina.

Le specifiche connotazioni soggettive dell'ente ed il regime ad esso proprio non consentono, quindi, la comparazione con società ed altri enti concessionari di autostrade che sono sottoposti, per i profili soggettivi, ad una diversa disciplina giuridica. Non si può pertanto ritenere che le norme in questione violino l'art. 3 della Costituzione.

3. - Non risulta neppure violato l'art. 97 della Costituzione.

La legge regionale 25 ottobre 1985, n. 39, opera nel contesto della normativa nazionale volta a dare sistemazione definitiva ai titolari di contratti stipulati sulla base dei provvedimenti per l'occupazione giovanile (legge 1° giugno 1977, n. 285), i quali hanno superato l'esame di idoneità per l'ammissione nei ruoli delle amministrazioni pubbliche, in relazione alla qualifica iniziale di ciascuna carriera cui è equiparabile la qualifica professionale in base alla quale è avvenuta l'assunzione (art. 26- ter del decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663, convertito nella legge 29 febbraio 1980, n. 33). La già menzionata legge regionale del 1985, n. 39, il cui art. 2 è denunciato come sospetto di illegittimità costituzionale, tende a dare attuazione alle disposizioni di principio e di indirizzo stabilite con la legge 16 maggio 1984, n. 138.

Quanto ai diversi profili concernenti i soggetti da inserire nei ruoli, va rilevato che si tratta di personale ammesso a sostenere esami per specifiche qualifiche professionali; che tali

qualifiche sono quelle iniziali di ciascuna carriera; che i giovani da assumere hanno conseguito la idoneità in un vaglio di tipo concorsuale e sono iscritti in apposite graduatorie alle quali si attinge secondo l'ordine in esse previsto.

Quanto ai profili oggettivi è da rilevare che le assunzioni non eccedono la misura dell'organico; anzi possono essere disposte solo per il 75 per cento dei posti previsti dall'organico stesso che risultino scoperti. Quindi nell'ambito della indicazione numerica, distinta per qualifiche, del personale che, secondo la funzione propria delle piante organiche, serve per le esigenze di funzionamento ordinario e continuativo dell'ente. Inoltre, secondo un corretto programma di gestione amministrativa, all'organico che definisce la struttura organizzativa dell'ente si accompagna la ordinaria previsione delle spese fisse che esso comporta, mentre la discrezionalità nei tempi di copertura dell'organico stesso cede in presenza di un vincolo legislativo, che, ragionevolmente, non ne impone neanche la copertura totale.

Posto che il Consorzio per l'autostrada Messina-Palermo, quale ente pubblico che unisce per la realizzazione di un'opera comune la Regione ed altri enti locali, non si colloca fuori dell'area della pubblica amministrazione, soggetta all'intervento della disciplina legislativa egualmente rivolta alle altre amministrazioni pubbliche, non si riscontrano aspetti di irragionevolezza, né lesione del principio di buon andamento della amministrazione nelle previsioni della norma sospettata di illegittimità costituzionale.

Gli altri profili, attinenti eventualmente alla modifica delle piante organiche, alla determinazione dei posti, dei livelli e delle qualifiche da ricoprire, come pure ad ogni altro aspetto del provvedimento di attuazione della legge suscettibile di valutazione con riferimento a criteri di corretto esercizio della discrezionalità amministrativa, non attingono al livello delle questioni di legittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge regionale 25 ottobre 1985, n. 39 (Sistemazione in ruolo del personale risultato idoneo agli esami di cui alla legge regionale 2 dicembre 1980, n. 125 e successive modifiche ed integrazioni nonché del personale di cui all'art. 5 della legge regionale 30 gennaio 1981, n. 8) con riferimento agli artt. 97 e 3 della Costituzione, sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - sezione staccata di Catania con ordinanza dell'8 marzo 1988.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 aprile 1992.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: MIRABELLI

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 28 aprile 1992.

Il cancelliere: FRUSCELLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.