

# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **293/2012** (ECLI:IT:COST:2012:293)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **GALLO** - Redattore: **LATTANZI**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **11/12/2012**

Deposito del **19/12/2012**; Pubblicazione in G. U. **27/12/2012**

Norme impugnate: Art. 44 bis del decreto legge 06/12/2011, n. 201, inserito dalla legge di conversione 22/12/2011, n. 214.

Massime: **36795 36796 36797**

Atti decisi: **ric. 29/2012**

## SENTENZA N. 293

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 44-bis del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), inserito dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 21 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 23

febbraio 2012 ed iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 novembre 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi gli avvocati Luca Antonini, Bruno Barel, Andrea Manzi e Daniela Palumbo per la Regione Veneto.

### *Ritenuto in fatto*

1. – La Regione Veneto, con ricorso notificato il 21 febbraio 2012 e depositato il successivo 23 febbraio (reg. ric. n. 29 del 2012), nell'impugnare numerose disposizioni del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), ha promosso, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione «di cui all'art. 120 della Costituzione», questione di legittimità costituzionale dell'articolo 44-bis del citato decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, inserito dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui include opere di competenza regionale nell'elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute, sottoponendole ai criteri valutativi stabiliti con regolamento ministeriale.

Inoltre, la Regione, in riferimento agli artt. 97 e 117, quarto comma, Cost., ha promosso l'ulteriore questione di legittimità costituzionale del comma 4 del citato art. 44-bis, in base al quale «L'elenco-anagrafe di cui al comma 3 è articolato a livello regionale mediante l'istituzione di elenchi-anagrafe presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche».

L'art. 44-bis del d.l. n. 201 del 2011 istituisce un elenco-anagrafe statale presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, articolato a livello regionale, al fine del coordinamento dei dati relativi alle opere pubbliche incompiute, come definite nei commi 1 e 2 del medesimo articolo. Il Ministero, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, è investito del compito di definire le modalità di formazione della graduatoria nonché i criteri in base ai quali le opere sono iscritte nell'elenco, «tenendo conto dello stato di avanzamento dei lavori ed evidenziando le opere prossime al completamento».

La Regione esclude che la norma impugnata possa essere interpretata nel senso che essa si limiti alla creazione di una banca dati telematica, finalizzata alla comunicazione di flussi informativi tra lo Stato e le Regioni, così da essere ricondotta alla materia del «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera r), Cost. La formulazione del testo, per quanto ambigua, non consentirebbe di escludere che la norma abbia riguardo anche alle opere pubbliche incompiute di competenza regionale data la previsione contenuta nel comma 7, secondo cui «Ai fini della fissazione dei criteri di cui al comma 5, si tiene conto delle diverse competenze in materia attribuite allo Stato e alle regioni».

Secondo la Regione, le disposizioni del citato art. 44-bis, apparentemente indirizzate alla comunicabilità dei sistemi e al loro sviluppo collaborativo, contengono in realtà l'attribuzione allo Stato del potere di individuare criteri di adattabilità delle opere pubbliche incompiute, finalizzati al riutilizzo delle medesime, nonché criteri funzionali all'individuazione di ulteriori destinazioni cui ogni singola opera può essere adibita, così pregiudicando l'autonomia di esercizio delle competenze legislative ed amministrative regionali garantite dagli artt. 117 e 118 Cost., perché strettamente correlate alle opere pubbliche direttamente imputabili alla sfera giuridica regionale. In particolare, le determinazioni riferite al riutilizzo o alla diversa destinazione dell'opera pubblica rimasta incompiuta, che siano riconducibili a settori di

competenza regionale, dovrebbero necessariamente competere alla Regione interessata.

Aggiunge la ricorrente che, qualora si concepisse una eventuale attrazione, attraverso l'esercizio delle funzioni amministrative, di potestà legislative regionali alla competenza dello Stato, mancherebbero le modalità e le forme idonee a legittimare la c.d. chiamata in sussidiarietà. La mancata previsione di un coinvolgimento della Regione, nella forma della necessaria intesa, determinerebbe la violazione del principio di leale collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni.

La Regione ritiene, infine, che il comma 4 dell'art. 44-bis, il quale prevede l'articolazione regionale dell'elenco-anagrafe presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche, violi il «combinato disposto» degli artt. 97 e 117, quarto comma, Cost., in quanto invade la sfera di titolarità legislativa concernente l'organizzazione regionale. Spetterebbe, infatti, alla potestà della Regione individuare l'organo competente a tenere l'elenco.

2. – Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con atto depositato l'8 maggio 2012, e quindi oltre il prescritto termine, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

3. – Con memoria, depositata il 16 ottobre 2012, la Regione Veneto si è riportata al contenuto del ricorso.

#### *Considerato in diritto*

1. – La Regione Veneto ha promosso, fra le altre, questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione «di cui all'art. 120 della Costituzione», dell'articolo 44-bis del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), inserito dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui include opere di competenza regionale nell'elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute, sottoponendole ai criteri valutativi stabiliti con regolamento ministeriale.

La disposizione impugnata istituisce un elenco-anagrafe statale presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, articolato a livello regionale, al fine del coordinamento dei dati relativi alle opere pubbliche incompiute come definite nei commi 1 e 2 della medesima disposizione. Il Ministro è investito del compito di definire, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, con proprio regolamento, le modalità di formazione della graduatoria nonché i criteri in base ai quali le opere sono iscritte nell'elenco, «tenendo conto dello stato di avanzamento dei lavori ed evidenziando le opere prossime al completamento».

Secondo l'assunto del ricorrente, l'art. 44-bis violerebbe, sia gli artt. 117 e 118 Cost., poiché non spetterebbe allo Stato intervenire sui criteri relativi al riutilizzo o all'individuazione di ulteriori destinazioni di opere regionali incompiute, sia il principio di leale collaborazione «di cui all'art. 120 della Costituzione», poiché non si prevede che il regolamento ministeriale sia adottato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

La Regione Veneto ha, inoltre, promosso, in riferimento agli artt. 97 e 117, quarto comma, Cost., questione di legittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 44-bis, il quale prevede l'articolazione a livello regionale dell'elenco-anagrafe e la sua tenuta presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche, in quanto invade la sfera di titolarità legislativa concernente l'organizzazione regionale. Spetterebbe infatti alla potestà della Regione individuare l'organo regionale competente a tenere l'elenco.

2.– In via preliminare, va dichiarata inammissibile la costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, in quanto avvenuta l'8 maggio 2012, ben oltre il termine perentorio stabilito dall'art. 19, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

3.– Riservata a separate pronunce la decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale proposte con il ricorso della Regione Veneto, la questione di legittimità costituzionale dell'intero art. 44-bis non è fondata.

Occorre preliminarmente verificare se tra le opere oggetto della normativa in esame siano incluse quelle incompiute di competenza regionale in materie concorrenti o residuali.

Deve al riguardo osservarsi che la previsione espressa di un elenco-anagrafe nazionale «articolato a livello regionale mediante l'istituzione di elenchi-anagrafe presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche» e, soprattutto, la disposizione del comma 7 (secondo cui, «Ai fini della fissazione dei criteri di cui al comma 5, si tiene conto delle diverse competenze in materia attribuite allo Stato e alle regioni») dimostrano che l'art. 44-bis riguarda anche le opere di competenza regionale.

Tanto premesso, resta da verificare, alla luce delle censure proposte, se e in che limiti nel caso in esame la potestà legislativa statale sia stata esercitata in modo conforme al riparto di competenze tra Stato e Regioni.

A tal proposito, va rilevato che l'attribuzione di un'opera alla sfera di pertinenza della Regione dipende, secondo la giurisprudenza costituzionale formatasi sul nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione (sentenza n. 303 del 2003), dalla inerenza di essa a finalità proprie delle materie assegnate dall'art. 117 Cost. alla competenza concorrente o residuale della Regione stessa. Come è stato più volte affermato da questa Corte, «in mancanza di una espressa indicazione nel nuovo art. 117 Cost., i lavori pubblici “non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono” e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali. Ne deriva che non è “configurabile né una materia relativa ai lavori pubblici nazionali, né tantomeno un ambito materiale afferente al settore dei lavori pubblici di interesse regionale” (sentenza n. 401 del 2007). Ne consegue che le questioni di costituzionalità devono essere esaminate in rapporto al contenuto delle singole disposizioni impugnate, al fine di stabilire quali siano gli ambiti materiali in cui esse trovano collocazione» (sentenza n. 43 del 2011).

L'elenco-anagrafe, che in origine era stato concepito con riferimento alle opere di rilevanza strategica nazionale (tanto che nei disegni e nelle proposte di legge originarie era espressamente menzionata l'applicazione delle disposizioni della legge 21 dicembre 2001, n. 443, recante «Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive», richiamo che invece è stato espunto dal nuovo testo normativo), si fonda su una previsione normativa così ampia da poter accogliere indistintamente, sia queste ultime, sia qualsivoglia altra opera, per quanto minore, che abbia carattere “incompiuto”, secondo la definizione indicata dal comma 1 dell'art. 44-bis: può comprendere, pertanto, anche opere di esclusiva competenza della Regione, ovvero per le quali spetta alla Regione approvare il progetto, coltivarlo o rinunciarvi.

Ciò non significa, tuttavia, che la sola inclusione nell'elenco, secondo le modalità indicate dal regolamento ministeriale, abbia l'effetto di privare la Regione delle competenze che le spettano su queste ultime opere.

È in proposito significativo il fatto che, rispetto all'impianto originario della norma, come risulta dai lavori preparatori che hanno preceduto l'art. 44-bis (la proposta di legge n. 2727, presentata il 25 settembre 2009 alla Camera dei deputati; il disegno di legge n. 2596,

comunicato alla Presidenza del Senato il 3 marzo 2011; la proposta di legge n. 4161, presentata il 9 marzo 2011 alla Camera dei deputati; la proposta emendativa n. 44.01, pubblicata nel Bollettino delle Giunte e Commissioni del 9 dicembre 2011, presentata alle Commissioni riunite V e VI della Camera dei deputati), sono venute meno tutte le ulteriori previsioni dirette a utilizzare l'elenco-anagrafe per successivi provvedimenti relativi alle opere incompiute.

Tale limitazione induce a ritenere che l'inclusione nell'elenco-anagrafe di un'opera regionale, anche se in base a una graduatoria formata secondo modalità stabilite con un regolamento ministeriale, non comporta che la competenza a decidere sulle sorti dell'opera sia stata attribuita allo Stato o che sia stata in qualche modo amputata la competenza regionale.

La redazione dell'elenco ha, infatti, mere finalità di coordinamento dei dati sulle opere pubbliche, con conseguente riferibilità della norma impugnata alla relativa sfera di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.), vale a dire al «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale».

In altri termini, imponendo all'Autorità statale e a quelle regionali l'obbligo di redigere l'elenco-anagrafe, l'articolo impugnato mira a coordinare a livello centrale la raccolta dei dati afferenti alle opere incompiute, al fine di monitorarle e di disporre di un quadro unitario delle medesime. In tale prospettiva si giustifica, sia l'inserimento delle opere incompiute nell'elenco-anagrafe, sulla base di criteri relativi al loro riutilizzo e a eventuali ulteriori destinazioni, sia la determinazione con regolamento ministeriale delle modalità di redazione dell'elenco: sono previsioni dirette a predisporre in modo uniforme la rappresentazione di dati, che «vengono resi omogenei al fine di aggregarli per poter così predisporre la base informativa necessaria al controllo delle dinamiche reali» di tali opere (sentenza n. 35 del 2005).

Pertanto deve escludersi che l'art. 44-bis del d.l. n. 201 del 2011 leda gli artt. 117 e 118 Cost.

Deve anche escludersi la violazione del principio di leale collaborazione; infatti, nelle materie di competenza legislativa esclusiva spetta allo Stato l'esercizio della potestà regolamentare, mentre non sono costituzionalmente dovuti, in genere, elementi di raccordo con il sistema regionale (sentenza n. 35 del 2005). Come è già stato affermato da questa Corte, «trattandosi di norma appartenente ad un ambito materiale riservato alla competenza esclusiva dello Stato e considerata la natura eminentemente tecnica della disciplina di coordinamento statale, va escluso che il principio di leale collaborazione imponga nella fattispecie una forma di coinvolgimento delle Regioni» (sentenza n. 232 del 2009). Deve aggiungersi che «obblighi costituenti espressione di un coordinamento meramente informativo gravanti sulle Regioni non sono di per sé idonei a ledere sfere di autonomia costituzionalmente garantite» (sentenze n. 232 del 2009 e n. 376 del 2003).

4. – La questione di legittimità costituzionale del solo comma 4 dell'art. 44-bis del d.l. n. 201 del 2011, in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., è invece fondata.

La disposizione impugnata prevede che a livello regionale l'elenco-anagrafe sia istituito presso l'assessorato competente per le opere pubbliche, ed è da ritenere che questa prescrizione ecceda le finalità del coordinamento dei dati, alle quali è riconducibile l'art. 44-bis, e leda quindi l'autonomia organizzativa della Regione.

La Corte ha già concluso per l'illegittimità di norme statali che provvedevano a indicare specificamente l'organo regionale titolare della funzione amministrativa, trattandosi di «normativa di dettaglio attinente all'organizzazione interna della Regione» (sentenza n. 387 del 2007; inoltre, sentenze n. 22 del 2012 e n. 95 del 2008) e nel caso di specie non si ravvisano ragioni che possano consentire al legislatore statale non solo di porre a carico della

Regione un obbligo collaborativo di raccolta dati, ma anche di selezionare il soggetto regionale deputato a svolgerlo.

Pertanto, l'art. 44-bis, comma 4, del d.l. n. 201 del 2011 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, limitatamente alle parole «presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche».

Resta assorbita la censura svolta in riferimento all'art. 97 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale proposte con il ricorso indicato in epigrafe,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 44-bis, comma 4, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), inserito dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, limitatamente alle parole «presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche»;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 44-bis del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), inserito dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, promosse, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Giorgio LATTANZI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

---

*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.*