

Sentenza 7 marzo 2018 n. 71

Materia: valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: artt. 5, 117 terzo comma, 119, 120 della Costituzione; principio di leale collaborazione.

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: art. 1, commi 85 e 627, della legge 11 dicembre 2016 n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019)

Esito: 1) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 85, della l. 232/2016, nella parte in cui non prevede l'adozione in seguito all'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano del decreto del Presidente del Consiglio con cui sono individuate le Regioni ammesse alla ripartizione, sono assegnate le risorse disponibili e sono stabiliti i criteri di selezione dei progetti per la realizzazione di nuovi edifici scolastici;
2) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 627, della l. 232/2016, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo con cui sono determinati i criteri di accesso al fondo per la rievocazione storica sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

Estensore nota: Eleonora Bardazzi

La Regione Veneto ha impugnato numerosi commi dell'art. 1 della legge 11 dicembre 2016 n. 23, relativa al Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e al bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019. Nella presente pronuncia vengono esaminate, tuttavia, solo le censure aventi ad oggetto i commi 85 e 267, stante l'analogia delle argomentazioni prospettate dalla ricorrente in relazione alle stesse. La Regione sostiene infatti la violazione, da parte dei commi sopra citati, degli artt. 5, 117 terzo comma, e 120 della Costituzione.

Le norme impugnate attengono a finanziamenti con vincoli di destinazione specifici, diretti alla costruzione di nuove strutture scolastiche e alla realizzazione di iniziative di rievocazione storica.

Il comma 85 dispone la destinazione da parte di INAIL (Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro) di 100 milioni di euro per la realizzazione di nuove strutture scolastiche, nell'ambito dei fondi disponibili ai sensi dell'art. 65 della legge 30 aprile 1969, n. 153. Prevede inoltre che le Regioni debbano dichiarare la propria responsabilità ad aderire all'operazione, comunicandola alla struttura di missione per il coordinamento e impulso nell'attuazione di interventi di riqualificazione dell'edilizia scolastica, incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, entro un termine prefissato, corrispondente al 20 gennaio 2017. La medesima disposizione prevede che, previa dichiarazione di disponibilità delle Regioni, si proceda all'individuazione delle Regioni ammesse alla ripartizione, all'assegnazione delle risorse e alla scelta dei criteri di selezione dei progetti di nuovi edifici scolastici con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Ministro dell'economia e delle finanze. Tale decreto è stato adottato in data 27 ottobre 2017.

Ai sensi del comma 627 viene istituito, nello stato di previsione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, il Fondo nazionale per la rievocazione storica, con una dotazione pari a 2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017, 2018 e 2019. Di tali risorse, destinate alla promozione di eventi, feste, attività, valorizzazione di beni culturali tramite la rievocazione storica,

possono disporre, in via diretta, alcuni soggetti, pubblici e privati, individuati dal medesimo comma. Quest'ultimo rinvia poi la determinazione dei criteri di accesso al fondo predetto ad un decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, da emanarsi entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge, in seguito adottato in data 25 settembre 2017 (n.418/2017).

Le censure della Regione ricorrente si fondano sulla pretesa violazione del principio di leale collaborazione, causata dalla mancata previsione di forme di concertazione con le Regioni e dal mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni per la gestione di tali fondi ed in materie che la Regione reputa di competenza legislativa regionale concorrente.

Con riferimento a tale rilievo, la Corte ricorda di aver più volte espresso la necessità di applicare il principio suddetto qualora lo Stato preveda un finanziamento con vincolo di destinazione con effetti su materie di competenza regionale residuale e concorrente, e che in tali circostanze debbano essere previsti strumenti di coinvolgimento delle Regioni, principalmente tramite intese, al fine di stabilire criteri e modalità di riparto delle risorse destinati a enti territoriali o a soggetti privati.

Queste forme di partecipazione sono necessarie in caso di intreccio o concorso di competenze legislative e nel caso in cui non sia possibile fare ricorso all'applicazione del principio di prevalenza. In tale circostanza deve infatti trovare applicazione il principio di leale collaborazione, secondo cui la legge statale, al fine di preservare le competenze regionali, deve prevedere appositi strumenti di coinvolgimento delle Regioni in fase attuativa, soprattutto per la determinazione dei criteri e delle modalità di riparto delle risorse (sentt. 50/2008, 168/2008, 27/2010). Tali modalità di confronto, secondo quanto stabilito dalla giurisprudenza costituzionale, sono essenziali anche quando la disciplina del finanziamento trova giustificazione nell'attrazione in sussidiarietà della stessa allo Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Costituzione (sentt. 79/2011 e 61/2018).

La Consulta ritiene fondata la questione proposta dalla Regione ricorrente avente ad oggetto il comma 85, poiché tale disposizione non contempla alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni, per di più in una materia quale l'edilizia scolastica, nella cui disciplina si intersecano più materie, tutte rientranti tra quelle di competenza concorrente quali il "governo del territorio", "l'energia" e la "protezione civile" (sentt. 62/2013 e 284/2016).

A salvaguardia delle competenze regionali di legislazione concorrente è necessario che le Regioni siano coinvolte nel procedimento di adozione del decreto a cui rinvia il comma 85, sia per la ripartizione dei finanziamenti su base regionale delle risorse, che per la definizione dei criteri di selezione dei progetti per la realizzazione di nuove strutture scolastiche, e che tale coinvolgimento si realizzi tramite l'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

L'esigenza della partecipazione regionale non viene meno in ragione della preliminare adesione delle Regioni che dichiarino la propria disponibilità ad aderire all'operazione, come sostenuto dalla difesa erariale, in quanto una dichiarazione di disponibilità non può in alcun modo giustificare l'estromissione dalla fase successiva, che porta all'adozione del decreto e alla concreta ripartizione delle risorse. Tale coinvolgimento resta necessario anche se l'assegnazione delle risorse e i criteri selettivi dei progetti vengono determinati in base a principi oggettivi e uniformi sul territorio nazionale, poiché il principio di leale collaborazione deve essere applicato proprio nella fase di fissazione dei medesimi.

Inoltre, la particolare rilevanza sociale del servizio scolastico e della realizzazione di nuove scuole, con strutture rispondenti ai requisiti di sicurezza strutturale e antisismica, nonché l'inerenza dello stesso a diritti fondamentali dei suoi destinatari, impongono la continuità nell'erogazione delle risorse finanziarie e che restino salvi eventuali procedimenti di spesa in corso fino al loro esaurimento (sent. 50/2008).

Il comma 85 viene pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che sia adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, con cui sono individuate le Regioni ammesse alla ripartizione sono assegnate le risorse disponibili e stabiliti i criteri di selezione dei progetti.

Il Giudice costituzionale accoglie anche la questione proposta dalla Regione Veneto con riferimento al comma 627 dell'art. 1 della l. n. 232/2016, ritenendolo costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo con cui sono determinati i criteri di accesso del Fondo per la rievocazione storica sia adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Il finanziamento dallo stesso stabilito, infatti, attiene alla promozione di eventi, feste, attività e valorizzazione dei beni culturali tramite la rievocazione storica, materie rientranti nella legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Lo Stato è coinvolto nella disciplina del Fondo nazionale per la rievocazione storica ma tale competenza non attiene alle materie di legislazione esclusiva di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost. Tale circostanza impone, anche in questo caso, di assicurare il più ampio coinvolgimento delle Regioni nel processo decisionale di determinazione dei criteri di accesso alle risorse del Fondo (sent. 285/2005).