

SENTENZA n. 161 del 19 marzo 2019

Materia: Agricoltura - Coordinamento informativo statistico e informatico

Parametri invocati: artt. 76, 97, 117, primo, terzo e quarto comma, 118 Cost. e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: art. 1, comma 3, artt. 2, 3, 4 e 8, 15, comma 5, del decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74 (Riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura – AGEA e per il riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare, in attuazione dell'articolo 15, della legge 28 luglio 2016, n. 154.

Esito: non fondatezza

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Una prima censura esaminata dalla Corte, che coinvolge l'intero decreto legislativo, è relativa all'art. 76 Cost., la cui violazione è prospettata sotto due profili:

1) mancata acquisizione del parere della XIII Commissione (Agricoltura) della Camera dei deputati con acquisizione del solo parere della Commissione 9a (Agricoltura e produzione agroalimentare) del Senato della Repubblica;

2) difetto di adeguamento alle osservazioni del parere della Commissione del Senato, con conseguente «vizio procedimentale grave e insanabile», per inosservanza della disposizione di cui al comma 6 dell'art. 15 della legge delega n. 154 del 2016, a norma del quale «[i]l Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, per il parere definitivo delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, da rendere entro un mese dalla data di trasmissione. Decorso il predetto termine, i decreti possono essere comunque adottati in via definitiva dal Governo».

Entrambi i profili di censura ad avviso della Corte non sono fondati.

Quanto al primo, la Corte muove dalla considerazione che, secondo quanto dispone il comma 6 sopra riportato, il Governo, una volta decorso il termine normativamente previsto, era legittimato ad adottare il decreto legislativo anche in assenza del parere delle Commissioni parlamentari e la stessa ricorrente riconosce che non intende far valere «la circostanza che il parere sia condizione di procedibilità per il Governo», insistendo sulla convinzione che, tuttavia, la sua assenza «abbia impedito che si potesse svolgere quel dialogo concertativo tra esecutivo e legislativo considerato dalla legge delega quale condicio sine qua non per il legittimo esercizio della delega legislativa».

Senonché ciò rende la censura contraddittoria poiché prevedere che il decorso del tempo legittimi il Governo ad adottare il decreto legislativo anche in assenza dell'acquisizione dei pareri comporta il carattere non necessario del dialogo.

Il secondo profilo di censura, invece, parte da un'errata lettura del parere della Commissione del Senato e della sua portata.

La ricorrente sostiene che il parere è stato espresso in modo favorevole ma subordinatamente all'accoglimento delle «osservazioni», repute «condizionanti il carattere favorevole del parere».

In realtà, come chiarito anche nel documento di analisi dell'Ufficio Valutazione Impatto del Senato del dicembre 2017, nella prassi delle commissioni parlamentari vi è una netta distinzione tra le osservazioni e le condizioni: mentre queste ultime rappresentano una richiesta di modifica alla quale la commissione annette una specifica importanza, subordinandovi il rilascio del parere favorevole, le prime si sostanziano in mere indicazioni al Governo e sono pertanto prive di carattere vincolante.

Non sono fondate neanche le censure mosse avverso l'art. 15, comma 5, del d.lgs. n. 74 del 2018 in riferimento agli artt. 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

La ricorrente sostiene che la disposizione impugnata – prevedendo, nell'ambito della riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), che l'Agenzia e gli altri organismi pagatori riconosciuti si avvalgono dei servizi del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) – violerebbe gli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., in quanto l'imposizione di un sistema informativo nazionale in materia agricola alle Regioni ed agli enti regionali, per l'esercizio delle proprie funzioni gestorie ed amministrative, travalicherebbe la competenza statale in materia di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, determinando un'invasione delle competenze affidate alle Regioni in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale; gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, nonché l'art. 97 Cost., in quanto precluderebbe alle Regioni ed agli enti strumentali delle stesse, cui sia affidato il ruolo di organismo pagatore regionale, la possibilità di scegliere di non avvalersi, nell'esercizio delle proprie funzioni, del SIAN e di utilizzare un sistema informativo proprio, anche ove quest'ultimo risulti più efficiente e funzionale al perseguimento del pubblico interesse.

A tal proposito la Corte afferma che la disciplina in esame costituisce espressione della competenza legislativa esclusiva statale, relativa al «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione [...] locale» (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.) cosicché le sfere di attribuzione regionale come l'agricoltura e l'organizzazione amministrativa regionale non possono che arretrare a fronte dell'indubbia esigenza di funzionalità del sistema nazionale, che può, appunto, essere assicurata solo attraverso una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei (sentenze n. 251 del 2016, n. 23 del 2014, n. 46 del 2013 e n. 17 del 2004).

In particolare con la sentenza n. 139 del 2018, sulla questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 7 della legge n. 154 del 2016, relativo alla gestione informatica dei procedimenti inerenti all'agricoltura e all'acquacoltura biologiche e all'obbligo di attivare i sistemi di cooperazione applicativa della pubblica amministrazione necessari a garantire il flusso delle informazioni tra i sistemi informativi regionali e il Sistema informativo per il biologico (SIB) – la Corte ha ricordato che la competenza statale nella materia relativa al «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione [...] locale» (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.) concerne le disposizioni strumentali per assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione.

Non sussiste dunque la dedotta violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

Alla luce di tali argomentazioni, va negato anche il contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto l'utilizzo del medesimo sistema informativo serve proprio a garantire l'efficienza dell'attività della pubblica amministrazione, ed in particolare il pieno e corretto svolgimento delle funzioni e dei compiti dell'AGEA e degli altri organismi pagatori, grazie alla comunicabilità tra i diversi sistemi centrali e periferici (come affermato anche dalla sentenza n. 139 del 2018).

Infondate sono anche le censure aventi ad oggetto l'art. 1, comma 3, e gli artt. 2, 3, 4 e 8 del d.lgs. n. 74 del 2018, e, conseguentemente, l'intero decreto legislativo, in riferimento agli artt. 97, 117, primo e quarto comma, e 118 Cost.

L'art. 1 del d.lgs. n. 74 del 2018, al comma 3, dispone che l'AGEA «assicura la separazione tra le funzioni di organismo di coordinamento e di organismo pagatore», ma, ad avviso della Regione, le molteplici funzioni attribuite ad AGEA andrebbero oltre i confini tracciati dalla normativa unionale, e, soprattutto, quelle in materia di vigilanza e controllo oltreché armonizzazione ai fini dell'uniformità comportamentale degli organismi pagatori regionali, avrebbero richiesto un esercizio formalmente e sostanzialmente separato rispetto alle funzioni di organismo pagatore. La ricorrente ricorda, infatti, che, come indicato dallo stesso art. 4 del regolamento (UE) n. 908/2014 della Commissione del 6 agosto 2014, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le norme sui controlli, le cauzioni e la trasparenza, l'«organismo pagatore può svolgere il ruolo di organismo di coordinamento, purché le due funzioni siano nettamente distinte», e ciò in omaggio alla necessità di evitare commistioni e sovrapposizioni di esercizio tra funzioni interferenti che devono essere affidate alle cure di organismi distinti ed autonomi.

Vi sarebbe dunque una violazione della disposizione europea e, quindi, dell'art. 117, primo comma, Cost., la quale si riverbererebbe in una lesione dell'autonomia organizzativa e gestionale della Regione e degli organismi pagatori regionali, che soffrirebbero degli effetti negativi derivanti dalla commistione di funzioni, con conseguente lesione della competenza regionale in materia di agricoltura, in contrasto con gli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost.

Al riguardo la Corte ricorda che la normativa evocata quale parametro interposto prevede che possono essere svolte dallo stesso soggetto le funzioni di organismo pagatore e organismo di coordinamento, purché sia garantita la separazione richiesta dalla predetta disposizione.

Ebbene il d.lgs. n. 74 del 2018 presenta una serie di disposizioni ed «accorgimenti» predisposti a tale scopo (che la Regione si limita a stigmatizzare, in maniera assertiva, come inadeguati): quella secondo cui il Direttore (figura unica verticistica dell'AGEA) coordina le diverse funzioni «garantendone la separazione» (art. 8); nonché quella che dispone l'istituzione di un Comitato tecnico composto da un direttore dell'organismo di coordinamento e dal direttore dell'organismo pagatore, oltre che da due direttori degli altri organismi pagatori riconosciuti e da due rappresentanti delle Regioni (art. 9); o, ancora, quella che impone di prevedere nel bilancio dell'Agenzia due distinte rubriche, una per l'organismo di coordinamento ed una per l'organismo pagatore, organismi che costituiscono distinti centri di responsabilità amministrativa e di costo (art. 2).

Inoltre lo stesso art. 2 espressamente prevede che «L'Agenzia assicura altresì, nell'esercizio delle sue funzioni di organismo pagatore, il rispetto dei criteri di riconoscimento previsti dall'allegato I del regolamento delegato (UE) n. 907/2014 della Commissione dell'11 marzo 2014 per quanto riguarda la ripartizione dei poteri e delle responsabilità a tutti i livelli operativi. A tal fine l'Agenzia garantisce che

nessun funzionario ha contemporaneamente più incarichi in materia di autorizzazione, pagamento o contabilizzazione delle somme imputate al Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) o al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che nessun funzionario svolge uno dei compiti predetti senza la supervisione di un secondo funzionario».

Va quindi esclusa la violazione della disposizione evocata quale parametro interposto e, conseguentemente, degli artt. 117, primo e quarto comma, e 118 Cost., poiché le suddette previsioni sono idonee a garantire la separazione imposta da tale normativa.