

Sulla riforma di AGEA la Corte costituzionale dribbla la richiesta di revocatoria e un precedente “scomodo” con un impiego sostanziale della leale collaborazione (nota a sent. n. 161 del 2019)*

di Monica Bergo – Dottoressa di ricerca nell’Università degli Studi di Padova

ABSTRACT: The ruling on the reform of the Italian Agency for payments in Agriculture (AGEA) is worthy of interest, not so much because it concerns a subject in which there is a delicate mix of State and Regional competences, but because it crosses – without undergoing too much conditioning – two important issues of the Constitutional Justice: the revocation of the sentences of the Constitutional Court; and the destiny of the implementing decrees issued by virtue of a delegation law declared unconstitutional (recalling the famous precedent on the so called “Madia Reform”). The result is a substantial use of loyal collaboration, which confirms the Judge of laws in his role of guarantor and keeper of the constitutional order.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il ricorso del Veneto contro il decreto legislativo di riordino di AGEA. – 3. Il primo iceberg: la richiesta di revocatoria della sentenza n. 139 del 2018. – 4. Il secondo iceberg: il precedente sulla “Riforma Madia” sentenza n. 251 del 2016. – 5. Conclusioni: la Corte consolida la giurisprudenza sul carattere sostanziale della leale collaborazione.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

1. Premessa

Nei rapporti fra Stato e Regioni, il concreto esercizio delle rispettive competenze legislative così come delineate dall'art. 117 Cost. alimenta fin dalla riforma del Titolo V del 2001 un cospicuo numero di vertenze davanti alla Corte costituzionale.

La giurisprudenza costituzionale intervenuta sulla regolazione dei rapporti fra i soggetti titolari della potestà legislativa può essere classificata in relazione ai criteri e agli strumenti che negli anni sono stati impiegati per la risoluzione delle controversie: dalla “trasversalità” delle materie esclusive, che come un magnete¹ consente di attrarre nella competenza statale materie di formale spettanza regionale; alla “chiamata in sussidiarietà”, che consente di avocare allo Stato competenze amministrative e legislative su materie regionali quando lo richieda l'esercizio unitario (fermo restando il rispetto del principio di leale collaborazione); al criterio della “prevalenza”, che individua il prevalente ambito di riferimento per attribuire la materia contesa alla rispettiva sede competente (criterio che ha in genere premiato lo Stato); e da ultimo, in via residuale, il “principio di leale collaborazione”, richiamato dalla Corte costituzionale a regolare il riparto delle competenze in tutti quei casi di “inestricabile intreccio di materie”, che dal punto di vista procedurale richiede il passaggio in Conferenza Stato-Regioni o Unificata, per l'acquisizione delle relative intese al fine di garantire la partecipazione di tutte le parti interessate.

La sentenza qui in commento, n. 161 del 2019, si presenta come un caso di frontiera, perché l'esame sull'esatto ambito di afferenza delle disposizioni impugnate ha portato il Giudice delle leggi a lambire il delicato tema della revocabilità delle proprie pronunce e il caso della sorte dei decreti legislativi emanati in seguito ad una legge delega dichiarata incostituzionale.

¹ R. BIN, *Prevalenza senza criterio. Nota alla sent. 411/2008*, in *Le Regioni*, 2009.

2. Il ricorso del Veneto contro il decreto legislativo di riordino di AGEA

La Regione Veneto con ricorso n. 52/2018 ha sostenuto l'illegittimità del decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74² con cui il Governo ha predisposto il riordino dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (d'ora in poi, AGEA) e delle sue funzioni di controllo, sia in relazione a specifici profili propri del decreto legislativo, sia "in via derivata" per la sostenuta illegittimità della legge delega, n. 154 del 2016 (cfr. *infra* par. 3).

Con riferimento alle censure della Regione nei confronti del d. lgs. 74 del 2018, esse riguardano essenzialmente tre profili della riforma di AGEA.

In primo luogo, il Veneto ha rilevato che la scelta del Governo di attribuire al Sistema informativo agricolo nazionale (d'ora in poi SIAN) lo svolgimento di tutte le funzioni di AGEA (ai sensi dell'art. 15, comma 5, d. lgs. 74/2018³) violerebbe l'autonomia organizzativa e gestionale della Regione (che peraltro da tempo si era dotata di un proprio organismo pagatore regionale⁴), nonché la competenza regionale in materia di agricoltura, provocando così una lesione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

In secondo luogo, la ricorrente ha sostenuto che le modifiche introdotte dall'art. 1, comma 3, d. lgs. 74 del 2018 non siano in grado di garantire la separazione tra l'organismo di coordinamento e l'organismo erogatore delle sovvenzioni in agricoltura, così contravvenendo alle previsioni regolamentari dell'UE in materia, che consentono al soggetto pagatore di svolgere anche il ruolo di organismo di controllo purché le due funzioni siano nettamente distinte⁵. L'art. 1, comma 3, d. lgs.

² D. Lgs. 74 del 2018 "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". Va peraltro osservato che in fase di redazione della presente nota è stato emanato il d. lgs. 4 ottobre 2019, n. 116 "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74, recante 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" con cui il Governo ha apportato alcune modifiche al d. lgs. 74 del 2018, in particolare ha previsto che le funzioni della soppressa Agecontrol S.p.A. sono trasferite al Ministero delle Politiche agricole che le esercita tramite SIN S.p.A., ai sensi dell'art. 15-bis, d. lgs. 74 del 2018. Sul testo di tale d. lgs. la Conferenza Stato-Regioni ha siglato l'intesa in data 1° agosto 2019.

³ Art. 15, comma 5, d. lgs. 74 del 2018 «Per l'esercizio delle funzioni e dei compiti di cui al presente decreto, ivi compresi i controlli preventivi integrati effettuati mediante telerilevamento previsti dalla normativa dell'Unione europea, l'Agenzia e gli altri organismi pagatori riconosciuti si avvalgono dei servizi del SIAN».

⁴ L'Agenzia Veneta per i contributi in agricoltura (AVEPA) dal 2002 si occupa di erogare i contributi per l'agricoltura. In Lombardia esiste un Organismo pagatore regionale, che garantisce l'erogazione dei contributi europei all'agricoltura.

⁵ Art. 4, "Regolamento di esecuzione (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

74 del 2018 si porrebbe così in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., provocando a cascata la lesione dell'autonomia organizzativa e gestionale regionale e degli organismi pagatori regionali, nonché la lesione della competenza regionale in materia di agricoltura, con conseguente violazione degli artt. 117, quarto comma e 118 Cost. Al contempo tale disposizione violerebbe anche l'art. 97 Cost., poiché *«la sovrapposizione funzionale prevista dal decreto legislativo delegato ... sarebbe idonea a determinare effetti distorsivi ... con inevitabili ripercussioni sull'efficienza stessa del sistema»* (sent. n. 161 del 2019, rit. fatto, 1.2.2).

In terzo luogo, sempre in riferimento all'art. 1, comma 3, d. lgs. 74 del 2018, la ricorrente ha fatto notare come alcune criticità del testo fossero state segnalate anche dalla IX Commissione del Senato (Agricoltura e produzione agroalimentare). Tali criticità però non sono state recepite dallo schema di decreto delegato approvato poi dal Governo, così configurando una violazione dell'art. 76 Cost., per non aver rispettato il procedimento rafforzato previsto dalla legge delega. La Regione ha rilevato, infatti, che le osservazioni sollevate dalla IX Commissione del Senato dovrebbero considerarsi delle “autentiche condizioni” che avrebbero dovuto essere recepite dallo schema di decreto legislativo il quale – così modificato – avrebbe dovuto essere poi ritrasmesso Commissione stessa⁶.

La Regione ha così chiesto di estendere l'impugnazione all'intero testo del d.lgs. n. 74 del 2018, poiché l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, e degli artt. 2, 3, 4 e 8 del d.lgs. n. 74 del 2018 ingenererebbe un effetto caducante sull'intera geometria funzionale del decreto legislativo, stante la inscindibilità delle disposizioni impugnate rispetto alle altre norme dello stesso.

3. Il primo iceberg: la richiesta di revocatoria della sentenza n. 139 del 2018

Oltre alle censure così esposte, direttamente riguardanti il testo del d. lgs. 74 del 2018, la Regione Veneto ha poi sostenuto l'illegittimità derivata del d. lgs. 74 del 2018 per violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., da parte della legge delega n. 154 del

organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le norme sui controlli, le cauzioni e la trasparenza”.

⁶ Su cui si v. F. PACINI *Ancora su “limiti ulteriori” e delegazione legislativa, con un ospite scomodo (ma interessante): la richiesta di revocazione di una precedente pronuncia della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2019, 1708-1717.

2016⁷, che prevedeva quale unico strumento di concertazione il parere anziché l'intesa della Conferenza Stato-Regioni.

La legge delega n. 154 del 2016 era stata già oggetto di impugnativa da parte del Veneto (R. G. n. 65/2016), che aveva in particolare dedotto l'illegittimità dell'art. 15, commi 1, 2, lettera d), e 5, della legge n. 154 del 2016 nella parte in cui disciplinavano l'esercizio della delega⁸.

Secondo la ricorrente, la previsione di introdurre attraverso la delega «*un modello organizzativo omogeneo, l'uniformità dei costi di gestione del sistema tra i diversi livelli regionali e l'uniformità delle procedure e dei sistemi informativi tra i diversi livelli*», prescrivendo, quale unico strumento di concertazione intergovernativa, il parere della Conferenza Stato-Regioni, violava una serie di disposizioni costituzionali, fra le quali il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., gli artt. 81, 97 e 119 Cost., in quanto avrebbe realizzato un livellamento organizzativo e di spesa tra i diversi livelli regionali, senza tener conto delle loro specificità ed eventuali virtuosità; nonché gli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., in quanto l'imposizione di modelli organizzativi e procedurali prevista nella delega legislativa avrebbe determinato un'invasione delle competenze affidate alle Regioni in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale e in materia di agricoltura.

Tuttavia, su questi *petita* la Corte non era entrata nel merito, poiché sia la Regione ricorrente (con una memoria integrativa del 17 aprile 2018), sia l'Avvocatura generale dello Stato (in sede di udienza dell'8 maggio 2018) avevano segnalato la mancata adozione della delega e il decorso del termine legislativamente previsto. Pertanto, la Corte costituzionale aveva proceduto a dichiarare la questione inammissibile per sopravvenuta carenza di interesse a coltivare il ricorso⁹.

⁷ Legge 28 luglio 2016, n. 154, "Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale".

⁸ L'art. 15, l. 154 del 2016 è intitolato "Delega al Governo per il riordino degli enti, società e agenzie vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, per il riassetto del settore ippico e per il riordino dell'assistenza tecnica agli allevatori e la revisione della disciplina della riproduzione animale".

⁹ Con riferimento alle ulteriori doglianze della Regione Veneto, nei confronti degli artt. 7, comma 5 e 16 della legge 154 del 2016, la Corte si è pronunciata per l'infondatezza, applicando il criterio della prevalenza. La Corte ha, infatti, riconosciuto che la previsione impugnata dal Veneto «*rappresenta una misura tecnico-operativa indispensabile per garantire il flusso delle informazioni tra i sistemi informativi regionali e quello nazionale*» che rientra pienamente nell'ambito della competenza esclusiva statale "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione [...] locale", di cui all'art. 117, secondo comma, lettera r), Cost. e non viola pertanto gli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., non determinando alcuna lesione delle competenze regionali. La Corte ha ritenuto che non sia violato neanche l'art. 97 Cost. in quanto, all'opposto, la previsione impugnata serve proprio a «*garantire l'efficienza dell'attività della pubblica amministrazione grazie alla comunicabilità tra i diversi sistemi, centrale e periferici*». Altrettanto dicasi per il paventato contrasto con gli artt. 81 e 119 Cost., «*poiché i costi che derivano dalla disposizione*

Si trattava in realtà di un'erronea valutazione, poiché in sede di successivo ricorso – il ricorso 52/2018, che ha dato origine alla sentenza qui in commento (n. 161 del 2019) – è emerso che il termine per l'esercizio del potere delegato era stato prorogato *ex lege*¹⁰, e pertanto non era scaduto, poiché la legge aveva spostato al 25 maggio 2018 il termine per l'esercizio della delega. La delega legislativa è stata dunque successivamente esercitata dal Governo – nei termini – con il d. lgs. 21 maggio 2018, n. 74.

Con ricorso n. 52/2018, la Regione Veneto ha quindi chiesto alla Corte costituzionale di decidere sugli stessi motivi di impugnazione dell'art. 15 della legge n. 154 del 2016 presentati con il ricorso n. 64/2016, previa rimessione nei termini di cui all'art. 127 Cost.; e di procedere contestualmente alla revocatoria della sentenza n. 139 del 2018 per errore di fatto, per il combinato disposto di quanto previsto dal Codice amministrativo e dalle norme di regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale.

Secondo la ricorrente, la revocazione di cui all'art. 395, n. 4, c.p.c. dovrebbe operare nel processo costituzionale in virtù del rinvio che l'art. 22 legge 11 marzo 1953, n. 87, fa al regolamento di procedura per i giudizi dinanzi al Consiglio di Stato¹¹.

Il Giudice delle leggi ha opportunamente evitato di considerare l'ipotesi della revocazione della propria precedente sentenza, così confermando la giurisprudenza sulla non impugnabilità delle pronunce della Corte costituzionale, dato l'insuperabile limite costituito dagli artt. 136 e 137, comma terzo, Cost¹².

impugnata sono la conseguenza dell'ineludibile interesse a garantire la comunicabilità tra il sistema informativo nazionale e quelli periferici». Pertanto, «la riconduzione alla competenza legislativa statale della normativa impugnata esclude anche ogni profilo di violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost», Sentenza n. 139 del 2018, Cons. dir. 4.1.

¹⁰ L'art. 1, comma 2, lett. a) della legge 7 febbraio 2017 ha modificato la durata dell'esercizio della delega, che passa da 12 a 18 mesi. L'art. 15, comma 5, ultimo periodo, legge n. 154 del 2016 prevede che «Qualora il termine per l'espressione dei pareri parlamentari scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine per l'esercizio della delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di tre mesi». Alla luce di queste disposizioni, la delega contenuta nell'art. 15 della legge 154 del 2016, entrata in vigore il 25 agosto 2016, è scaduta il 25 maggio 2018.

¹¹ L'art. 22, l. 87 del 1953 peraltro rinvia alle norme del procedimento innanzi al Consiglio di Stato solo "in quanto applicabili", il che implica una «valutazione dell'istituto della revocazione disciplinato dal c.p.c. e una valutazione della natura del processo costituzionale, al fine di commisurare le due entità e stabilire il grado di conformità o difformità dell'una alle caratteristiche strutturali e funzioni dell'altra», E. CHELI, *Sulla correzione degli errori materiali e sull'ammissibilità della revocazione per le sentenze della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1959, 302.

¹² Così, ad esempio, sent. n. 29 del 1998 su un conflitto di attribuzione sollevato da alcune regioni nei confronti dello Stato, e precisamente della Corte costituzionale, che dichiarando inammissibile la richiesta di referendum proposto dalle ricorrenti, avrebbe violato la competenza delle regioni. Nonché sentenza n. 17 del 1992, dove la Corte è giunta a una declaratoria di inammissibilità di una questione proposta in via incidentale per far valere l'errore di fatto su cui era incorso il Giudice delle leggi in una precedente pronuncia. In questo caso la Consulta ha ricordato che sindacare

In questo senso, è efficace la sentenza n. 29 del 1998, dove la Corte ha precisato che «[l]a Costituzione, nello stabilire che contro le decisioni della Corte costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione (art. 137, terzo comma), preclude in modo assoluto ogni tipo di gravame diretto a contrastare, annullare o riformare, in tutto o in parte, le decisioni della Corte. L'espressa esclusione di qualsiasi impugnazione, in coerenza con la natura della Corte costituzionale e con il carattere delle sue pronunce, pone una regola generale, priva di eccezioni, che non si limita ad interdire gravami devoluti ad altri giudici, giacché non è configurabile un giudizio superiore rispetto a quello dell'unico organo di giurisdizione costituzionale, ma impedisce anche il ricorso alla stessa Corte contro le decisioni che essa ha emesso. L'esclusione riguarda qualsiasi tipo di impugnazione, qualunque sia lo strumento con il quale è richiesto il sindacato sulle decisioni della Corte costituzionale. Rimane così inibita ogni domanda diretta ad incidere su di una sentenza pronunciata dalla Corte e proposta per ottenerne l'annullamento o la riforma, anche solo nella motivazione, ovvero ad eliderne gli effetti»¹³.

Come è stato osservato in relazione a un diverso caso di richiesta di revocatoria, alla Corte «non interessa che la pronuncia si basi o meno su presupposti erronei e nello stesso tempo che porti a conseguenze illegittime nella concreta attuazione, in quanto la statuizione in essa contenuta non può essere in ogni caso oggetto di ulteriore sindacato, ma viene lasciato al giudice il compito di interpretare ed adattare il risultato normativo alla fattispecie concreta»¹⁴.

Mentre la Consulta – se si esclude un caso isolato e molto risalente¹⁵ – sembra perciò concorde nell'escludere l'impugnabilità delle proprie pronunce, per ragioni che attengono sia alla *natura* della Corte che al *carattere* delle sue pronunce; altrettanto non sembra potersi concludere con

le statuizioni della Corte «è irrimediabilmente precluso dal principio di non impugnabilità» consacrato dall'art. 137, terzo comma, Cost., cfr. E. CATELANI, *Sull'ammissibilità della riproposizione di questioni già decise con sentenza di accoglimento* (sent. n. 17/1992), in AA. VV., *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1993, 18 ss.

¹³ Sent. n. 29 del 1998, *Cons. dir.* 3.

¹⁴ E. CATELANI, *Sull'ammissibilità della riproposizione di questioni già decise con sentenza di accoglimento* (sent. n. 17/1992), *op. cit.*, 22.

¹⁵ Il riferimento è all'ordinanza n. 17 del 1959, in cui la Corte sembrava aver lasciato aperta una porta, osservando «anche quando essa [la revocazione] fosse ammissibile per le decisioni della Corte costituzionale...», cfr. E. CHELI, *Sulla correzione degli errori materiali e sull'ammissibilità della revocazione per le sentenze della Corte costituzionale* (Nota a sent. 17 del 1959), in *Giur. cost.*, 1959, 302.

riferimento alle diverse posizioni emerse in dottrina¹⁶ sulle ipotesi di revocazione per la correzione di errori di fatto¹⁷.

Sostanzialmente e in estrema sintesi, si possono ricondurre al pensiero di E. Cheli le posizioni più nette in riferimento alla negazione di qualsiasi ipotesi di impugnabilità delle pronunce della Corte costituzionale¹⁸. Diversamente, fra gli autori che in qualche modo individuano nell'ordinamento lo spazio per una apertura all'impugnazione delle sentenze della Corte per errore di fatto, si può richiamare la posizione di Zagrebelsky, che prospetta la possibilità di applicare alla Corte costituzionale l'estensione della revocazione ammessa nei confronti delle sentenze della Cassazione, frutto peraltro di una pronuncia dello stesso Giudice delle Leggi¹⁹.

Alla luce delle diverse opinioni della dottrina, la scelta della sentenza n. 161 del 2019 di evitare il confronto diretto con la tesi della revocatoria, offrendo la precedenza all'interesse prioritario della

¹⁶ Sulla non impugnabilità delle sentenze della Corte costituzionale, si v. la posizione non del tutto preclusiva di A. PIZZORUSSO, *Garanzie costituzionali. Art. 137*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentari della Costituzione*, Roma-Bari, 1981, 695, il quale osserva che il termine “non impugnabilità” consiste «*fondamentalmente nell'escludere che le decisioni della Corte costituzionale possano essere sottoposte al controllo di qualsiasi altra autorità, ma non comporta alcuna rigida preclusione alla possibilità che alla Corte sia consentito in misura maggiore o minore di ritornare sui propri provvedimenti, correggendoli e modificandoli*». In questo senso si v. anche A. ANZON, *Autorità di precedente ed efficacia di “giudicato” delle sentenze di accoglimento nei giudizi sulle leggi*, in AA. VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, 1988, 280, la quale precisa peraltro che qualora si sottoponga alla Corte una questione in riferimento alla stessa normativa, già dichiarata incostituzionale, non si pone tanto un problema di efficacia di giudicato delle precedenti sentenze, bensì deriva l'inammissibilità della questione per “sopravvenuta manca dell'oggetto”. Sarebbe dunque proprio «*tale mancanza, e non l'impossibilità di modificare la passata decisione che provoca la preclusione dell'esame del merito della nuova questione*».

¹⁷ Si v. in questo senso F. DAL CANTO, *Giudicato costituzionale (voce)*, in *Enc. Dir., Agg.*, Vol. V, Milano, 2001; F. MODUGNO, *Giudicato e funzione legislativa. Introduzione*, in *Giur. It.*, 2009, 2815 ss.

¹⁸ Concordano nel ritenere la revocazione di cui all'art. 395, n. 4 c.p.c. (errore nel fatto) non applicabile alle sentenze della Corte costituzionale: E. CHELI, *Sulla correzione degli errori materiali e sull'ammissibilità della revocazione per le sentenze della Corte costituzionale (Nota a sent. 17 del 1959)*, cit., 302; S. GRASSI, *Correzione o interpretazione*, 1778; A. RUGGERI, *La Corte costituzionale: un “potere dello Stato” ... solo a metà*, in *Foro it.*, 1987, V, 533. Sull'evoluzione dell'art.137, si v. poi M. LUCIANI, *Il testo della Costituzione*, in S. RODOTÀ (a cura di), *Alle origini della Costituzione*, Bologna, 1998, 121.

¹⁹ Oltre a G. ZAGREBELSKY, *La Giustizia costituzionale*, 330; R. ROMBOLI, *Carattere preclusivo delle decisioni di inammissibilità della Corte costituzionale, errori di fatto e ammissibilità della revocazione*, in *Riv. dir. proc.*, 1989, 1135 ss.; ID., *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, cit., 131 ss., propendono per ritenere la revocatoria ammissibile in linea teorica, ossia compatibile con il rispetto del diritto alla giusta difesa, C. MORATATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, II, 1377 ss.; A. CERRI, *Appunti sul c.d. “giudicato costituzionale”*, in *Giur. It.*, 2009, par. 2; P. COSTANZO, *Nonostante la “sordina”, la musica resta incerta (ancora in tema di revocazione delle decisioni della Corte costituzionale)*, in *Scritti in onore di S. Galeotti*, I, Milano, 1998, 289; COMOGLIO, *Impugnabilità e limiti di correzione delle pronunce costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1990, 1530. Interlocutori al riguardo A. PIZZORUSSO, *Garanzie costituzionali*, cit., 700-701; nonché C. CONSOLO, *Le decisioni della Corte costituzionale debbono essere suscettibili di revocazione?*, in *Corriere giur.*, 1989, 649 ss.

Regione, potrebbe essere letta come una mossa prudente, per evitare di inerpicarsi su un sentiero rispetto al quale probabilmente l'ordinamento non ha ancora maturato una posizione condivisa.

La Corte ha dunque glissato sulla questione revocatoria, preferendo agire valutando l'interesse oggettivo della Regione ricorrente, corrispondente alla valutazione della legittimità dell'art. 1, comma 3, e degli artt. 2, 3, 4 e 8, nonché dell'art. 15, comma 5, del d.lgs. n. 74 del 2018, oltre che dell'intero decreto legislativo medesimo.

Questa opzione non ha, comunque, impedito al Giudice delle leggi di confrontarsi con l'oggetto del *petitum* "in via derivata", adottando però un *escamotage*: invece di decidere se il canone della leale collaborazione sia stato violato dalla legge delega, così inficiando anche il d. lgs., come chiesto dalla Regione – scelta che avrebbe implicato una rimessione nei termini e quasi certamente la revocazione del proprio precedente – la Corte ha valutato se la violazione del canone collaborativo di cui all'art. 120 Cost. sia ravvisabile nelle sole disposizioni del decreto delegato.

4. Il secondo iceberg: la sentenza n. 251 del 2016

A questo punto, però, la Corte si è trovata al cospetto di un altro *iceberg*: il precedente sulla Riforma Madia, sentenza n. 251 del 2016, che aveva dichiarato l'illegittimità della legge delega²⁰ nella parte in cui non prevedeva che i decreti attuativi fossero emanati previa intesa – anziché previo parere – in sede di Conferenza Stato-Regioni e di Conferenza Unificata.

In quella sede, la Corte costituzionale aveva circoscritto gli effetti della pronuncia alle disposizioni di delegazione, evitando così che la pronuncia di illegittimità travolgesse anche i decreti emanati in attuazione della delega dichiarata incostituzionale per "vizio di procedura", ossia nella parte in cui prevedeva che i decreti attuativi fossero adottati previo parere e non previa intesa con le Regioni. Nel fare ciò, il Giudice delle leggi aveva precisato che in caso di eventuali impugnazioni dei decreti attuativi, la Corte avrebbe dovuto accertare «*l'effettiva lesione delle*

²⁰ Legge 7 agosto 2015, n. 124 "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche".

competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione»²¹.

Come è già stato osservato²², la sentenza n. 251 del 2016 ha alimentato un acceso dibattito in dottrina, non solo in relazione agli effetti della pronuncia nel sistema delle fonti – che non formano oggetto della presente nota – ma anche per la procedura aggravata che sembrerebbe aver introdotto al fine di esaminare e valutare il rispetto del canone collaborativo per l’elaborazione dei decreti attuativi. Su questo aspetto sembra opportuno svolgere qualche considerazione.

Con la sentenza n. 251 del 2016, il Giudice delle leggi ha precisato che i decreti attuativi emanati prima della pubblicazione della sentenza non vengono travolti dalla dichiarazione di illegittimità, e che in caso di futura impugnazione occorrerà verificare caso per caso che l’atto in questione comporti l’«effettiva lesione» delle prerogative regionali, «anche alla luce delle soluzioni correttive» eventualmente adottate dal Governo per garantire il principio di leale collaborazione.

In altri termini, la Corte ha chiarito che un decreto delegato emanato senza la previa intesa sul contenuto della legge delega non solo per questo è illegittimo, ma andrà accertato, anche alla luce dei decreti correttivi, se il decreto legislativo stesso – redatto secondo gli obiettivi e i termini contenuti nella delega – abbia provocato una “effettiva lesione” delle competenze regionali.

Gli effetti della sentenza n. 251 del 2016 si possono valutare alla luce della sintomatica vicenda dei decreti emanati in attuazione delle deleghe contenute nella legge Madia.

Quanto ai decreti entrati in vigore prima della pubblicazione della sentenza ed entro il termine di scadenza della delega, il Governo ha provveduto, attraverso i decreti correttivi, ad integrarne il contenuto, con l’inserimento di un passaggio in Conferenza Unificata, finalizzato al raggiungimento di un’intesa con le autonomie locali, e non solo alla richiesta di un parere. È il caso dei tre decreti correttivi emanati dal Governo rispettivamente per il d. lgs. 116 del 2016 (Licenziamento disciplinare)²³, per il d. lgs. 171 del 2016 (Dirigenza sanitaria)²⁴, e per il d. lgs. n. 175 del 2016 (TU

²¹ Sentenza n. 251 del 2016, Considerato diritto, 9.

²² Sia consentito in questo senso un rinvio a M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Fra armonizzazione e accountability*, Napoli, 2018, 57 ss, spec. sub nota 163.

²³ D. lgs. 20 luglio 2017, n. 118. In particolare, l’art. 2 “Modifiche alle Premesse del decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116” prevede che “*Nelle Premesse del decreto legislativo n. 116 del 2016, dopo il capoverso: «Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 15 giugno 2016;», è inserito il seguente: «Acquisita l’intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, raggiunta nella seduta del 16 marzo 2017»*”.

in materia di società a partecipazione pubblica)²⁵ prevedendo di acquisire l'intesa della Conferenza Unificata e i pareri delle competenti Commissioni parlamentari.

Con riferimento ai decreti ancora da emanare (Dirigenza e Servizi pubblici locali), invece, va rilevato che erano stati approvati il giorno prima della pubblicazione della sentenza, e pertanto il Governo ha proceduto a ritirarli, non sottoponendoli alla firma del Presidente della Repubblica.

Un solo caso è giunto alla Corte costituzionale: si tratta del d. lgs. 25 novembre 2016, n. 219, sul riordino delle Camere di commercio (non seguito da decreto correttivo) che è stato impugnato da diverse Regioni che, fra i vari motivi di doglianza, hanno fatto valere anche il mancato rispetto dell'art. 120 Cost. (sentenza n. 261 del 2017).

Il ricorso della Regione Lombardia, ad esempio, ha documentato l'effettiva lesività della mancata adozione dell'intesa, adducendo che *«il vizio in discorso non è rimasto “quiescente”, ma ha dispiegato appieno la sua portata lesiva: infatti, proprio a causa della previsione del mero parere, anziché dell'intesa, le regioni hanno visto del tutto disattese talune decisive posizioni espresse in sede di Conferenza sul merito del decreto, unilateralmente superate dal Governo all'atto della predisposizione dei contenuti finali»*²⁶. A dimostrazione di quanto affermato, la ricorrente ha osservato anche che *«se fosse stata ab origine prescritta l'intesa e non il parere, lo Stato non avrebbe potuto disattendere in modo unilaterale, immotivato e senza intraprendere reiterate trattative (guarentigie procedurali tipiche dell'intesa: cfr. da ultimo Corte costituzionale, sentenza n. 251 del 2016), come invece è avvenuto, del punto di vista regionale»*²⁷.

Nell'articolata pronuncia (sentenza n. 261 del 2017) il Giudice delle leggi non è entrato nel merito della lesività del decreto legislativo, ma ha dichiarato il ricorso infondato perché il ricorrente avrebbe dovuto impugnare la delega e non l'ha fatto.

²⁴ D. lgs. 26 luglio 2017, n. 126. In particolare, l'art. 2 “Modifiche alle premesse del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171” prevede che “Nelle premesse del decreto legislativo n. 171 del 2016, dopo il capoverso «Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 28 luglio 2016», è inserito il seguente: «Acquisita l'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, raggiunta nella seduta del 6 aprile 2017»”.

²⁵ D. lgs. 16 giugno 2017, n. 100. In particolare, l'art. 2 “Modifiche alle premesse del decreto legislativo n. 175 del 2016” prevede che “Nelle premesse al decreto legislativo n. 175 del 2016, dopo il capoverso: «Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 10 agosto 2016», è inserito il seguente: «Acquisita l'intesa in sede di Conferenza Unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, raggiunta nella seduta del 16 marzo 2017»”.

²⁶ Ricorso per legittimità costituzionale, n. 7, 2 febbraio 2017, G.U. 1-3-2017, n. 9, Serie speciale, Corte costituzionale.

²⁷ *Ibidem*.

La Corte ha osservato in particolare che *«quando la legge delega è connotata da un tasso di specificità e concretezza tale da comportare una lesione dell'interesse della Regione, poiché essa ha ad oggetto la futura regolamentazione (con il decreto delegato) di ambiti complessi e caratterizzati da un intreccio di competenze statali e regionali (come nel caso in esame, per quanto sopra precisato), la Regione può e deve farlo valere mediante l'impugnazione della norma di delega, ritenuta appunto ammissibile da detta pronuncia. Una diversa soluzione condurrebbe ad una palese, inammissibile, elusione del termine perentorio di sessanta giorni stabilito dall'art. 127, secondo comma, Cost. (nel testo sostituito dall'art. 8 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»)»²⁸.*

Pertanto, è stata dichiarata illegittima unicamente la disposizione del d. lgs. 219/2016 che stabiliva l'emanazione del decreto del Ministro dello sviluppo economico *sentita* la Conferenza Stato-Regioni anziché *d'intesa* con la Conferenza stessa (art. 3, comma 4, d. lgs. 219/2016)²⁹.

In conclusione, la fattispecie contemplata dalla sentenza n. 251 del 2016, orientata in un certo senso a garantire la continuità della riforma a fronte della dichiarazione di incostituzionalità della legge delega per mancanza di intesa, ha rappresentato pur sempre un caso del tutto eccezionale.

Sarebbe potuto risultare, invece, azzardato estrapolare il principio di dover considerare sempre e in ogni caso la sussistenza di una effettiva lesione, da parte dei decreti legislativi, delle attribuzioni regionali in caso di esercizio di una delega statale incostituzionale per mancata intesa.

Probabilmente proprio per evitare tale impegnativa conclusione, nella sentenza n. 161 del 2019 la Corte ha evitato di generalizzare al nuovo caso la citata formulazione finale utilizzata nella sentenza sulla Riforma Madia.

In questa nuova e complessa occasione, infatti, tale utilizzo avrebbe sì consentito, da un lato, una comoda via d'uscita dall'ingombrante problema della richiesta revocatoria: sarebbe infatti stato sufficiente riprendere le righe conclusive della sentenza sulla Riforma Madia per negare che ci fosse stata una "effettiva lesione" delle prerogative regionali da parte del d. lgs. 74 del 2018; così facendo, però, dall'altro, avrebbe probabilmente sconvolto la giurisprudenza sulla leale collaborazione, poiché ogni qualvolta una norma fosse stata impugnata per violazione della leale collaborazione, la Regione avrebbe dovuto provare la effettiva lesione.

²⁸ Corte cost., sent. n. 261 del 2017, *Cons. dir.* 6.2.4.

²⁹ Sentenza n. 261 del 2017, *Cons. dir.* 12.

5. La Corte consolida la giurisprudenza sul carattere sostanziale della leale collaborazione

Nel caso di cui alla sentenza n. 161 del 2019, la Corte ha quindi scrutinato le censure sulla leale collaborazione sollevate dalla Regione nei confronti del d. lgs. 74 del 2018 in modo del tutto distaccato dalle valutazioni sulla effettiva lesività.

In riferimento alla violazione del parametro della leale collaborazione da parte dell'art. 15, d. lgs. 74 del 2018, la Corte ha rigettato le censure della Regione, ricordando che l'attribuzione al SIAN delle funzioni di AGEA costituisce espressione della competenza esclusiva statale di coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. r) Cost. «*strumental[e] 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*»³⁰.

Pertanto, riconducendo la disposizione impugnata all'ambito materiale proprio della competenza esclusiva statale, il Giudice delle leggi non ha individuato la violazione di competenze o prerogative regionali, ragion per cui non ha ritenuto necessaria l'attivazione delle procedure collaborative.

Con riferimento, invece, alle altre disposizioni del d. lgs. 74 del 2018 impuginate dalla Regione, la Corte ha ravvisato la presenza di un inestricabile intreccio di competenze legislative statali e regionali, situazione in cui i moduli collaborativi diventano necessari per garantire le prerogative regionali.

In questo caso, la Corte ha valorizzato il fatto che, seppure oltre i termini, alla fine l'intesa è stata raggiunta: «*il Governo ha, in concreto, fatto ricorso al procedimento di intesa e [...] non in modo meramente nominalistico*»³¹.

Come documentato dalla stessa ricorrente, infatti, «*il Governo, probabilmente a fronte del ricorso della Regione Veneto e a delega pressoché scaduta, [ha sottoposto] alla Conferenza lo schema di decreto delegato legislativo ai fini dell'acquisizione dell'“intesa”, in luogo del prescritto*

³⁰ Sentenza n. 161 del 2019, *cons. dir.* 6.1.

³¹ Sentenza n. 161 del 2019, *cons. dir.* 6.2.

parere», anche se [...] ciò è avvenuto «comprimendo [...] i termini a disposizione delle Regioni per la valutazione dello stesso»³²,

In altri termini, il Giudice delle leggi ha valorizzato l'apporto sostanziale delle procedure collaborative, volte a un raggiungimento del bene comune, al di là dei rigidi schemi che potrebbero non adattarsi alle complesse dinamiche che spesso innervano i rapporti fra le istituzioni.

La Corte ha, così, dato rilevanza al fatto che sia intercorso un “carteggio”³³ sullo schema di decreto delegato, al termine del quale la Conferenza ha sancito la mancata intesa, ma ciononostante è stato raggiunto un “consenso di massima” sugli emendamenti presentati dalle Regioni e accolti dal Ministero per le Politiche Agricole ambientali e forestali, ad eccezione del Veneto.

Si tratta di elementi che già di per sé «depongono per il superamento del modulo del mero parere, tramite un dialogo che va oltre, per flessibilità e bilateralità, il rigido schema della sequenza coordinata si atti unilaterali»³⁴.

Pertanto, un ulteriore segnale di un recupero sostanziale della collaborazione si può rintracciare con riferimento all'adozione dello Statuto dell'Agenzia che, ai sensi dell'art. 12, d. lgs. 74 del 2018, dovrà provvedere alla disciplina delle competenze degli organi ed all'istituzione di apposite strutture di controllo interno, assicurando la separazione delle funzioni di cui all'art. 1, comma 3 dello stesso decreto. La Corte ha, infatti, precisato che sul testo dello Statuto dovrà essere assicurato il pieno rispetto dei canoni della leale collaborazione.

Su questo ultimo aspetto potrebbe essere segnalata una criticità, dal momento che l'art. 12, d. lgs. 74 del 2018, dispone che lo Statuto sia adottato con decreto del Ministero “sentita” la Conferenza Stato-Regioni, e non previa intesa.

In questo senso, si può rintracciare nella sentenza in commento una sorta di *obiter dictum* nel senso di formulare una indicazione implicita di ricorrere all'intesa “quantomeno” per l'approvazione dello Statuto, salvando così le prerogative regionali che sono risultate penalizzate.

Alla luce di quanto ricostruito, la sentenza n. 161 del 2019 non rappresenta forse un *leading case* sulla leale collaborazione, ma nel risolvere una situazione alquanto complessa che si era creata nel

³² *Ibidem*. L'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano è intervenuta nella riunione del 1° agosto 2019.

³³ Sent. n. 161 del 2019, *cons. dir.* 6.2.

³⁴ *Ibidem*.

passato, senza tirare in campo il giudizio di revocazione per un errore nel fatto, dimostra di applicare una concezione non meramente nominalistica della leale collaborazione.

La via d'uscita per la Corte è rappresentata dalla valorizzazione sostanziale della collaborazione, in evoluzione con la più recente giurisprudenza in materia, tesa non tanto a legittimare una rivendicazione di tipo sindacalístico delle competenze quanto piuttosto a favorire un concorso corale allo sviluppo ordinato dell'ordinamento.

In modo incisivo, si può leggere la sentenza n. 61 del 2018, che individua il «*principio di leale cooperazione quale sistema di composizione dialettica tra esigenze di interventi unitari ed esigenze di garanzia per l'autonomia e la responsabilità politica delle Regioni in una prospettiva di funzionalità istituzionale*»³⁵.

Nello stesso senso si pone anche la sentenza n. 33 del 2019, in riferimento agli Enti locali, dove la Corte ha precisato che la leale collaborazione richiede un dialogo sostanziale e non una rivendicazione sindacalística delle competenze³⁶.

In ultima analisi, la sentenza n. 161 del 2019 sembra confermare che il principio di leale collaborazione è simile a una cattedrale in continua evoluzione, dove il ruolo di capomastro è attribuito proprio al Giudice delle leggi³⁷.

³⁵ Sentenza n. 61 del 2018, *cons. dir. 4*, su cui si v. L. ANTONINI - M. BERGO, *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *federalismi.it* n. 12/2018; nonché C. BERGONZINI, *Fondi vincolati, interventi strutturali dello Stato e competenze delle Regioni: le conseguenze della natura sostanziale della legge di bilancio e del «principio di anticiclicità»*, in *Le Regioni*, 2018.

³⁶ Il riferimento nella sentenza n. 33 del 2019 è all'ostruzionismo da parte dei vari attori istituzionali che in Italia ha impedito di varare la cd. Carta delle Autonomie, ovvero un intervento legislativo organico di definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali.

³⁷ Cfr. L. ANTONINI - M. BERGO, *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, *op. ult. cit.*