

Il principio di leale collaborazione non si applica ai rapporti tra Autorità indipendenti e Regioni*

di Gaia Cozzolino
(16 luglio 2013)

Sommario: 1. Premessa; 2. La decisione; 3. Il carattere trasversale della “tutela della concorrenza”; 4. Le Autorità indipendenti nel riparto di competenze di cui al Titolo V Parte II della Costituzione; 5. Le Autorità indipendenti e il principio di “leale collaborazione”; 6. Alcune considerazioni conclusive.

1. Premessa.

Con la sentenza del 15 marzo 2013, n. 41 la Corte costituzionale si è pronunciata sulla questione relativa alla collocazione dell’Autorità di regolazione del settore dei trasporti nell’ambito del riparto di competenze tracciato dal Titolo V della Parte II della Costituzione a seguito della riforma del 2001.

La decisione conferma la precedente impostazione del Giudice delle leggi secondo la quale non vi sarebbe motivo di ritenere che le Autorità indipendenti siano in grado di generare alterazioni dei criteri costituzionali in base ai quali viene ripartito l’esercizio delle competenze amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali¹.

Segnatamente, secondo la Corte l’istituzione dell’Autorità nazionale dei trasporti si colloca nel sistema di regolazione indipendente dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481 ed è pertanto finalizzata alla realizzazione di un assetto concorrenziale nell’ambito servizi di trasporto. La finalità di “tutela della concorrenza” porta la Corte a riconoscere la prevalenza della competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, comma 2, lettera e), Cost. a scapito della materia del trasporto pubblico locale, di competenza residuale regionale, invocata dalla Regione ricorrente.

La sentenza offre interessanti spunti di riflessione non soltanto a proposito del carattere trasversale della materia “tutela della concorrenza” e dell’utilizzo da parte della Corte del criterio della prevalenza nella risoluzione delle interferenze competenziali tra Stato e Regioni, ma anche riguardo l’applicabilità del principio di leale collaborazione nei rapporti tra Autorità indipendenti e Regioni.

2. La decisione.

La decisione trae origine dal ricorso presentato dalla Regione Veneto, la quale ha impugnato numerose disposizioni del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. In particolare, tra le diverse disposizioni è stato impugnato l’art. 36, comma 1, lettera a) del citato decreto, concernente l’istituzione, la natura, la composizione e le funzioni dell’Autorità indipendente di regolazione dei trasporti. Secondo la ricorrente Regione, detta disposizione inciderebbe nella materia del trasporto pubblico locale, rientrando nell’ambito delle materie residuali regionali, essendo conferite all’Autorità una serie di competenze specifiche nel settore dei trasporti e dell’accesso alle relative infrastrutture².

Inoltre secondo la Regione Veneto, nel prevedere che la suddetta Autorità è “[...] competente nel settore dei trasporti e dell’accesso alle relative infrastrutture e ai servizi

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Corte costituzionale, 27 marzo 2009, n. 88, in *Foro it.*, 2010, 3, 1, 750 ss.

2 Indicate dall’art. 36, comma 2 del decreto legge 24 gennaio 2012, n.1.

accessori, in conformità con la disciplina europea e nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze delle Regioni e degli enti locali di cui al Titolo V della parte seconda della Costituzione”, la disposizione censurata rappresenterebbe una mera petizione di principio, inidonea ad assicurare che l’Autorità eserciti la propria funzione regolatoria nel rispetto delle competenze delle autonomie territoriali in materia di trasporto pubblico locale.

La Corte costituzionale, dopo aver dichiarato inammissibili le censure proposte in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost.³ in quanto generiche e insufficientemente motivate, ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale prospettate con riguardo all'[articolo 36, comma 1, lettera a\) del decreto legge n. 1 del 2012](#) in riferimento all'[articolo 118 della Costituzione](#) e al principio di leale collaborazione.

Nel respingere le censure formulate dalla Regione ricorrente, la Corte conferma la legittimità della disciplina statale facendo leva sulle finalità di promozione della concorrenza sottese all’istituzione dell’Autorità di regolazione dei trasporti. In particolare, ad avviso della Corte, il settore dei trasporti presenterebbe maggiore resistenza rispetto ad altri circa l’ingresso di operatori privati e ciò in ragione di caratteristiche proprie (in ispecie, i costi elevati, la necessità di assicurare il servizio anche in tratte non remunerative, nonché la consolidata presenza di soggetti pubblici sia nella gestione delle reti che nell’offerta dei servizi). Ne deriva l’opportunità della istituzione di un’Autorità indipendente funzionale alla liberalizzazione dei pubblici servizi in tutti i comparti del trasporto, volta ad assicurare pari opportunità a tutti gli operatori del settore, che favorisca il passaggio verso un sistema liberalizzato.

Tali considerazioni portano la Corte a ritenere che le disposizioni impugnate hanno come scopo prevalente la promozione della concorrenza e, pertanto, rientrano nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione. In particolare, ad avviso della Corte, la materia trasversale della tutela della concorrenza può intersecare qualsivoglia titolo di potestà regionale sulla base di criteri di adeguatezza e proporzionalità, ancorché nei limiti necessari ad assicurare gli interessi cui essa è preposta. A tal proposito la Corte osserva che le funzioni conferite all’Autorità di regolazione dei trasporti “non assorbono le competenze spettanti alle amministrazioni regionali in materia di trasporto pubblico locale, ma le presuppongono e le supportano” essendo compito dell’Autorità quello di dettare una cornice di regolazione economica all’interno della quale Governo, Regioni ed enti locali possono sviluppare le politiche pubbliche in materia di trasporti. La prevalenza della materia esclusiva statale “tutela della concorrenza” porta dunque la Corte a ritenere non fondate le censure relative alla violazione dell’art. 118 Cost. e del principio di leale collaborazione. Quanto al principio di leale collaborazione la Corte precisa che, in ogni caso, “tale principio attiene ai rapporti tra Governo, o Ministeri, e Regioni e non riguarda invece le Autorità indipendenti, tra cui rientra anche quella istituita dal decreto-legge impugnato, chiamate ad operare «in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione»”⁴.

3. *Il carattere trasversale della “tutela della concorrenza”.*

Nella pronuncia in commento la Corte conferma l’impostazione consolidata nella giurisprudenza costituzionale secondo cui “l’esercizio della competenza esclusiva e trasversale per la «tutela della concorrenza» può intersecare qualsivoglia Titolo di potestà

³ Le censure dichiarate inammissibili dalla Corte riguardavano l'[articolo 36, comma 1, lettera a\) del decreto legge n. 1 del 2012](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge n. 27 del 2012](#), promosse in riferimento agli [articoli 117 e 119 della Costituzione](#).

⁴ Cfr. Corte costituzionale n. 41 del 2013, punto 7 del considerato in diritto.

regionale, seppur nei limiti necessari ad assicurare gli interessi cui essa è preposta, secondo criteri di adeguatezza e proporzionalità”⁵.

Come noto, inizialmente le materie trasversali non venivano ritenute delle vere e proprie materie, essendo piuttosto tese ad indicare lo scopo in vista del quale la potestà legislativa statale deve essere esercitata, permettendo allo Stato di “invadere” spazi di competenza regionale⁶.

Tuttavia, col tempo la Corte ha dimostrato di considerare la materia “tutela della concorrenza” in modo diverso rispetto alle altre materie trasversali⁷, e ciò in ragione del suo “ontologico ed ineliminabile carattere di genericità ed astrattezza quanto al substrato materiale da incidere”⁸, tale da differenziarla dalle altre materie sempre trasversali⁹. Nella nota pronuncia n. 14 del 2004 in materia di aiuti di Stato alle imprese¹⁰, la Corte ha affermato la natura trasversale della competenza statale a difesa della concorrenza, optando per un’interpretazione particolarmente estensiva di detta materia¹¹. Allo scopo di circoscrivere il carattere trasversale della funzione statale a tutela della concorrenza la

5 Cfr. Corte costituzionale n. 41 del 2013, punto 6 del considerato in diritto. Sul carattere trasversale della materia tutela della Concorrenza si vedano, *ex multis*, le sentenze della Corte costituzionale, 17 novembre 2010, n. 325, in *Foro it.*, 2011, 5, I, 1332 ss.; Corte costituzionale, 21 dicembre 2007 n. 452, in *Foro it.*, 2008, 2, 1, 363; Corte costituzionale, 3 marzo 2006, n. 80, in *Giornale Dir. Amm.*, 2006, 6, 643 ss.; Corte costituzionale, 8 giugno 2005, n. 222 del 2005, in *Foro It.*, 2006, 7-8, 1, 2002 ss.

6 R. BIN, *Prevalenza senza criterio. Nota alla sent. 411/2008*, in *Le Regioni*, 2009, 615 ss.

7 Cfr. R. BIFULCO, *La tutela della concorrenza tra parte I e II della Costituzione (in margine alla sent. 14/2004 della Corte costituzionale)*, in *Le Regioni*, 2008, 4-5, p. 798.

8 C. LACAVA, *I contratti pubblici tra Stato e Regioni e la tutela della concorrenza*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, 6, p. 628.

9 Evidenzia inoltre E. CARLONI, *L’uniformità come valore. La Corte oltre la tutela della concorrenza*, in *Le Regioni*, 2010, 3, p. 680, che “La tutela della concorrenza è, evidentemente, una delle materie che in modo più forte evidenziano le esigenze di uniformità, di modo che nelle decisioni della Corte non mancano incisi volti ad evidenziare, sia pure spesso come *obiter dictum*, il fatto che le regole di concorrenza «esprimono un carattere unitario»”.

10 Corte costituzionale, 13 gennaio 2004, n. 14, in *Giur. It.*, 2004, 2235 ss. Per un commento alla pronuncia v. M. BARBERO, *Materie trasversali e federalismo fiscale: il caso della tutela della concorrenza, brevi considerazioni critiche a margine di Corte cost. 14/2004*, in www.amministrazioneincammino.it, 2004; R. BIFULCO, *cit.*, 791 ss.; C. BUZZACCHI, *Principio della concorrenza e aiuti di Stato tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Giur. cost.*, 2004, 1, 277 ss.; R. CARANTA, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2004, n. 4, 990 ss.; L. CASSETTI, *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell’intervento statale a tutela della concorrenza*, in www.federalismi.it, n. 5 del 2004; G. P. DOLSO, *Tutela dell’interesse nazionale sub specie di tutela della concorrenza?*, in *Giur. cost.*, 2004, 1, 265 ss.; A. PACE, *Gli aiuti di Stato sono forme di «tutela» della concorrenza?*, in *Giur. cost.*, 2004, 1, 259 ss.; F. PIZZETTI, *Guardare a Bruxelles per ritrovarsi a Roma?*, in *Le Regioni*, 2004, n. 4, 1014 ss.; F. SACCO, *Competenze statali trasversali e potestà legislativa regionale: un tentativo di razionalizzazione (a proposito della «tutela della concorrenza») della Corte costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 4 febbraio 2004; V. TALIENTI, *Nota sulle politiche statali di sostegno del mercato alla luce del diritto comunitario e delle competenze legislative regionali nel nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione, con particolare riferimento alla «tutela della concorrenza»*, in *Giur. It.*, 2004, 2, 237 ss.

11 In particolare, nella pronuncia n. 14 del 2004 la Corte ha affermato: a) che la tutela della concorrenza più che una materia rappresenta una finalità che può declinarsi differentemente a seconda del settore nel quale opera l’intervento statale; b) che la definizione “tutela della concorrenza” deve ritenersi comprensiva di interventi regolativi, della disciplina antitrust e delle misure tese a promuovere un mercato aperto e in libera concorrenza; c) che la concorrenza può essere intesa sia in senso *statico*, corrispondente agli interventi finalizzati al ripristino di un equilibrio perduto, che in senso *dinamico*, comprensiva delle “misure pubbliche volte a ridurre squilibrio, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali”. Su questi aspetti si vedano C. LACAVA, *cit.*, p. 628; L. CASSETTI, *Appalti e concorrenza: quante sono le «anime» della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza?»*, in *Giur. cost.*, 2007, 6, 4562 ss.

Corte ha elaborato una regola di giudizio per verificare la legittimità dell'intervento statale consistente nella valutazione della proporzionalità, congruità, ragionevolezza della misura statale in relazione alla sua "rilevanza macroeconomica"¹².

Nella successiva giurisprudenza¹³ si registra ancora una interpretazione molto estensiva della nozione di "tutela della concorrenza"¹⁴. In particolare, nella pronuncia n. 401 del 2007¹⁵ la Corte ha ancor più posto l'accento sul carattere trasversale della tutela della concorrenza¹⁶, privo di contorni definiti, giungendo alla conclusione che "la interferenza con competenze regionali si atteggia, in modo peculiare, non realizzandosi normalmente un intreccio in senso stretto con ambiti materiali di pertinenza regionale, bensì la prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa". Da tale pronuncia si evince, inoltre, il forte ridimensionamento del test di proporzionalità ed adeguatezza della disciplina statale¹⁷, avendo la Corte affermato che "la proporzionalità e l'adeguatezza non si misurano, infatti, avendo riguardo esclusivamente al livello di dettaglio che connota quella specifica normativa. Se così fosse si verificherebbe una identificazione non consentita tra materie concorrenti e materie trasversali di competenza esclusiva che, invece, ricevono dalla Costituzione una differente disciplina", di guisa che la normativa statale può avere anche un contenuto analitico¹⁸.

Proprio l'utilizzo del criterio della prevalenza, inteso come "generica e sovente assertiva riconduzione della disciplina al fine perseguito"¹⁹, ha da ultimo condotto la Corte a dare preferenza alle materie statali con conseguente restrizione delle competenze legislative e amministrative regionali²⁰.

12 Evidenzia il carattere sfuggente del criterio "macroeconomico" R. BIFULCO, cit., p. 797. Osserva L. CASSETTI, *Appalti e concorrenza: quante sono le «anime» della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza»?*, cit., 4563 ss., come nella giurisprudenza successiva alla sentenza n. 14 del 2004 la Corte si sia mossa "con una certa «disinvoltura» nell'ammettere ovvero nell'escludere il rilievo «macroeconomico» dell'intervento pubblico del tipo sopra richiamato al fine di «salvare» la normativa statale censurata dalle Regioni ricorrenti".

13 Si vedano, *ex multis*, le sentenze della Corte costituzionale, 27 luglio 2004, n. 272, in *Giur. cost.* 2004, 4, 2748 ss., con nota di S. BELLOMIA, *A proposito di servizi privi di rilevanza economica e di gestione dei beni culturali*; Corte costituzionale, 28 ottobre 2004, n. 345, in *Foro amm. CDS*, 2004, 3069 ss., con nota di M. NISPI LANDI, *Due parole della Corte costituzionale sulla responsabilità amministrativa*; Corte costituzionale 18 marzo 2005, n. 107, in *Foro amm. CDS*, 2005, 3, 679 ss.; Corte costituzionale, 6 aprile 2005, n. 134, in *Giur. cost.* 2005, 2, 1119 ss., con nota di L. CASSETTI, *La programmazione negoziata come strumento di politica economica e la tutela della concorrenza*; Corte costituzionale, 21 aprile 2005, n. 162, in *Giur. cost.*, 2005, 2, 1314 ss., con nota di A. GENTILINI, *Le regole della Corte costituzionale in materia di autonomia finanziaria. Spunti di riflessione a margine della sent. n. 162 del 2005*.

14 M. LIBERTINI, *La tutela della concorrenza nella Costituzione italiana*, in *Giur. cost.*, 2005, 2, 1429 ss.

15 Corte costituzionale, 23 novembre 2007, n. 401, in *Giur. It.*, 2008, 8-9, 1893 ss., con nota di A. GHIRIBELLI, *Il Codice dei Contratti pubblici di lavori, servizi e forniture al vaglio della Corte costituzionale*.

16 Cfr. R. BIFULCO, cit., p. 799; C. LACAVA, cit., p. 626.

17 A Titolo di esempio può citarsi la sentenza n. 272 del 2004, cit., nella quale la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimi l'art. 14, comma 1, lett. e), decreto legge 30 settembre 2003 n. 269 e l'art. 113, comma 7, decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, per il fatto di disciplinare in modo autoapplicativo i criteri di attribuzione dei servizi pubblici. Secondo la Corte, tali norme erano estremamente dettagliate, comprimendo illegittimamente l'autonomia regionale, in quanto sproporzionate rispetto all'obiettivo della tutela della concorrenza.

18 C. LACAVA, cit., p. 627.

19 C. MAINARDIS, *Materie» trasversali statali e (in)competenza regionale*, in *Le Regioni*, 2010, 5, p. 1131.

20 Cfr. F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e «rimaterializzazione delle materie»*, in *Le Regioni*, 2009, n. 6, p. 1209; F. MANGANIELLO, *Perché la prevalenza è sempre la risposta? Nota a Corte cost. n. 88/2009*, in *Forumcostituzionale. it.*, 17 luglio 2009, p. 8; C. MAINARDIS, cit., p. 1131.

Ebbene, nella pronuncia in esame la Corte sembra confermare una lettura fortemente estensiva della materia tutela della concorrenza²¹, considerata “prevalente” rispetto all’altra materia (trasporto pubblico locale) comunque riconosciuta attinente alle disposizioni censurate ed in grado di ricomprendere interamente la disciplina istitutiva dell’Autorità di regolazione dei trasporti²². È dunque l’utilizzo del criterio della prevalenza, in luogo di quello della leale collaborazione, a risolvere l’intreccio di competenze nel caso di specie²³: la prevalenza della materia “tutela della concorrenza” risiederebbe, ad avviso della Corte, nella funzione precipua dell’Autorità dei trasporti, ossia la realizzazione di un mercato concorrenziale nei servizi di trasporto.

Circa poi il test di adeguatezza e proporzionalità teso ad evitare che la normativa statale determini una illegittima compressione dell’autonomia regionale, la Corte, come già statuito in precedenza a proposito di altre Autorità di regolazione²⁴, afferma espressamente che “non vi è ragione di ritenere che le Autorità di tale natura [...] possano produrre alterazioni dei criteri costituzionali in base ai quali viene ripartito l’esercizio delle competenze amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali”, limitandosi così ad escludere la lesione delle competenze spettanti alle amministrazioni regionali in ragione della funzione di garanzia di cui l’istituita Autorità è portatrice²⁵. Riassumendo il ragionamento seguito dalla Corte, dunque, si esclude aprioristicamente qualsivoglia assorbimento della sfera di competenza regionale attiva o di controllo, essendo l’Autorità preposta all’esercizio di una funzione di regolazione del settore delle comunicazioni nell’ambito della quale Governo, Regioni ed enti locali possono sviluppare le proprie politiche economiche in materia di trasporti. La funzione attribuita all’Autorità dei trasporti (regolazione) esclude pertanto, per la sua intrinseca natura, che possa verificarsi l’assorbimento delle competenze delle amministrazioni regionali (di amministrazione attiva o di controllo) trattandosi di compiti di natura differente. Tuttavia, la Corte, nel motivare le proprie argomentazioni, chiama a supporto la stessa disposizione censurata, ai sensi della quale

21 In questi termini v. L. MAGNIFICO, *L’Autorità di regolazione dei trasporti al vaglio della Corte costituzionale. Note a margine della sentenza n. 41 del 2013 della Corte costituzionale*, in *Gazzetta amministrativa*, 2013, 1, p. 113.

22 Corte costituzionale n. 41 del 2013, punto 5 del considerato in diritto, ove si legge che “[...] le disposizioni impugnate, pur avendo attinenza con la materia del trasporto pubblico locale, perseguono precipuamente una finalità di promozione della concorrenza e quindi afferiscono alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell’art. 117, comma 2, lettera e), Cost. (*ex plurimis*, sentenza n. 325 del 2010), dato che l’istituzione dell’Autorità indipendente è, come si è visto, funzionale alla liberalizzazione dei pubblici servizi in tutti i comparti del trasporto, da quello ferroviario a quello aereo, da quello marittimo a quello autostradale.”.

23 Corte costituzionale n. 41 del 2013, punto 7 del considerato in diritto. Di conseguenza la Corte ha ritenuto non fondata la censura concernente la violazione del principio di leale collaborazione, atteso che esso non opera allorché lo Stato eserciti la propria competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza (*ex plurimis*, sentenze Corte costituzionale, 22 dicembre 2011, n. 339, in *Giornale Dir. Amm.*, 2012, 3, 296 ss.; Corte costituzionale, 24 luglio 2009, n. 246, in *Riv. giur. Ambiente*, 2009, 6, 944 ss.).

24 Corte costituzionale, 27 marzo 2009, n. 88, cit., relativa all’Autorità per l’energia elettrica e il gas.

25 Occorre inoltre osservare che il ragionamento seguito dalla Corte, nella parte in cui esclude aprioristicamente che l’istituzione delle Autorità indipendenti possa alterare il riparto di competenze tra i diversi enti territoriali, anche se portato su di un piano generale, non convince in quanto occorre tenere conto che molte delle materie sulla quali operano, talvolta in via principale o addirittura esclusiva, dette Autorità rientrano proprio nella sfera di competenza legislativa delle Regioni (si pensi, oltre al caso del trasporto pubblico locale, alle materie “ordinamento della comunicazione” e “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”), salvo che per la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato. A tale riguardo, all’indomani della riforma del Titolo V, era stato prospettato da attenta dottrina la possibilità da parte delle Regioni di istituire autonomamente delle proprie *Authorities*, volte ad operare nella ambito delle sfere di competenza riconosciute dalla Costituzione alle Regioni medesime (in tal senso si veda P. BILANCIA, *Autorità amministrative indipendenti tra Europa, Stato e Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 1, p. 150).

l'Autorità di regolazione dei trasporti è tenuta al rispetto delle competenze delle Regioni e degli enti locali garantite dalla Costituzione, dando così prova del possibile rischio, espressamente considerato dal legislatore, di alterazione dei criteri costituzionali in base ai quali è ripartito l'esercizio di dette competenze²⁶.

L'affermazione secondo cui le Autorità indipendenti, in quanto preposte allo svolgimento di funzioni di regolazione, non sarebbero in grado di alterare il riparto di attribuzioni garantito dal Titolo V della Parte II della Costituzione, non appare pertanto in grado di fugare ogni dubbio circa possibili interferenze con le competenze di Regioni ed enti locali in materia di trasporto pubblico locale, sussistendo invero un potenziale intreccio di competenze (tra le materie "tutela della concorrenza" e "trasporto pubblico locale") che avrebbe potuto essere risolto mediante l'utilizzo del criterio di leale collaborazione²⁷. È noto, infatti, che tale criterio impone la predisposizione di adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni a salvaguardia delle loro competenze, impedendo al carattere trasversale delle materie di comprimere gli spazi di autonomia regionale costituzionalmente garantiti²⁸. La sentenza conferma pertanto l'affermazione, in linea con la giurisprudenza della Corte, di una trasversalità caratterizzata dalla negazione di sovrapposizioni ed in grado di spostare le competenze costituzionali dalle Regioni allo Stato²⁹.

4. *Le Autorità indipendenti nel riparto di competenze di cui al Titolo V Parte II della Costituzione.*

La sentenza in commento suscita ulteriori riflessioni a proposito della ancora irrisolta problematica relativa alla collocazione "costituzionale" delle Autorità indipendenti.

Va ricordato che dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione le Autorità indipendenti sono ancora prive di copertura costituzionale³⁰, continuando ad operare nell'ambito dello Stato-Persona. La riforma attuata con legge costituzionale n. 3 del 2001 ha pertanto lasciato irrisolto il problema del potenziale intreccio di competenze tra Autorità indipendenti, Regioni ed enti locali, contribuendo in tal modo a generare ulteriori incertezze circa la risoluzione delle possibili ipotesi di interferenze e sovrapposizioni³¹.

26 Tale considerazione, inoltre, non pare risolutiva nella misura in cui, senza un adeguato coinvolgimento regionale e in mancanza di strumenti di difesa da parte degli enti territoriali avverso possibili invasioni della propria sfera di competenza costituzionalmente riconosciuta nel settore del trasporto pubblico locale, resta difficile comprendere come possa essere concretamente assicurato detto rispetto.

27 In tal senso v. L. MAGNIFICO, cit., p. 113. Analoghi rilievi sono stati mossi da F. MANGANIELLO, cit., p. 8, con riguardo alla sentenza della Corte costituzionale n. 88 del 2009. Sul criterio di leale collaborazione si vedano, *ex multis*, le sentenze Corte costituzionale, 28 gennaio 2005, n. 50, in *Giur. cost.*, 2005, 1, 395 ss.; Corte costituzionale, 8 giugno 2005, n. 219, in *Dir. relaz. ind.*, 2006, 1, 159 ss.

28 Cfr. F. BENELLI, *Recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale sul riparto per materie tra Stato e Regioni e sul declino del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2012, 3, p. 627.

29 Su questa tendenza all'interno della giurisprudenza della Corte v. F. BENELLI, cit., p. 629.

30 Sulla assenza di copertura costituzionale e sulla compatibilità delle *Authorities* con il nostro ordinamento costituzionale v. F. DONATI, *Le Autorità indipendenti tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Dir. Un. Eur.*, 2006, 1, 27 ss.

31 Come rileva S. NICODEMO, *Le Autorità indipendenti dopo la riforma del titolo V*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 3, p. 607, "La l. cost. n. 3/01 non adotta la scelta della l. n. 59/97, che escludeva dal conferimento alle autonomie locali i compiti già attribuiti alle Autorità indipendenti, né avrebbe potuto, salvo spostare le *authorities* a livello costituzionale."

Come era già stato osservato dalla dottrina all'indomani della riforma costituzionale del 2001, il riparto di materie tra Stato e Regioni tracciato dall'art. 117 della Costituzione già lasciava prefigurare possibili ipotesi di conflitti di competenze, senza poi contare le problematiche inerenti l'esercizio della funzione amministrativa determinate dalla rottura tra amministrazione e legislazione quanto alla ripartizione delle competenze di cui al combinato disposto degli articoli 117 e 118 Cost.³².

Nelle recenti pronunce cui è stato chiamato a pronunciarsi in merito al riparto di competenze tra Autorità indipendenti, Regioni ed enti locali il Giudice delle leggi ha dimostrato di preferire, in luogo del criterio di leale collaborazione, l'utilizzo della clausola di prevalenza risolvendo pertanto i conflitti di competenze sussistenti con il riconoscimento della prevalenza della potestà legislativa esclusiva dello Stato *sub specie* di "tutela della concorrenza".

Si è innanzi anticipato che nella pronuncia in commento la Corte richiama in più occasioni la precedente sentenza n. 88 del 2009, relativa all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, istituita dall'art. 2 della legge 14 novembre 1995, n. 481. In quella pronuncia la Corte aveva in particolare affermato che detta Autorità dovesse ritenersi attinente alla materia della "organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali"³³, anche in quel caso escludendo in radice che tale soluzione potesse alterare i criteri costituzionali in base ai quali viene ripartito l'esercizio delle competenze amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali. Ad avviso della Corte la norma impugnata³⁴ (concernente il contenuto delle direttive che l'Autorità per l'energia elettrica e il gas emana relativamente alle condizioni tecniche ed economiche per l'erogazione del servizio di connessione di impianti alimentati da fonti rinnovabili alle reti elettriche), pur ripercuotendosi sulle materie della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, doveva ritenersi caratterizzata dalla finalità prevalente di assicurare e conformare gli interessi peculiarmente connessi alla protezione dell'ambiente nell'ambito di un mercato concorrenziale.

Orbene, anche con riguardo alla sentenza n. 88 occorre registrare l'applicazione del criterio di prevalenza da parte della Corte: l'intreccio di materie sottese alla normativa impugnata conduce la Corte a ritenere prevalente la finalità di assicurare e conformare gli interessi connessi alla protezione dell'ambiente nell'ambito di un mercato concorrenziale giungendo in tal modo a legittimare l'esercizio di una competenza "piena" da parte dello Stato. Segnatamente, la natura trasversale della materia "tutela della concorrenza", rappresentando lo scopo della disciplina censurata, porta la Corte a ricorrere al criterio di prevalenza, estendendo così le prerogative della legge statale³⁵.

Pur essendo presenti numerose analogie tra la sentenza n. 88 del 2009 e la sentenza n. 41 del 2013 occorre tuttavia evidenziare la presenza di alcuni rilevanti elementi differenziali relativi alla collocazione delle Autorità indipendenti nel riparto di

32 S. NICODEMO, cit., 607 ss.

33 Come si legge al punto 3 del considerato in diritto della sentenza n. 88 del 2009, cit., "l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, istituita dall'art. 2 della legge 14 novembre 1995, n. 481, pur operando "in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione" (art. 2, comma 5), costituisce una "Autorità nazionale" (art. 2, comma 6) riconducibile alla materia della organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali".

34 Art. 2, comma 165 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008).

35 Cfr. F. MANGANIELLO, cit., p. 9; F. BENELLI, R. BIN, cit., p. 1209, i quali evidenziano la paradossale conclusione del ragionamento seguito dalla Corte in base alla quale "il carattere trasversale di una competenza - e ciò la possibilità che lo Stato sconfini, perseguendo le sue finalità, in ambiti riservati alla competenza regionale - non comporti l'attenuazione, ma anzi il rafforzamento della prerogativa della legge statale."

competenze tra Stato e Regioni costituzionalmente garantito. Mentre nella pronuncia n. 88 la Corte sottolinea con forza il carattere “nazionale” dell’Autorità per l’energia, riconducendo la stessa alla materia di cui all’art. 117, comma 2, lett. g), Cost. e dunque all’apparato amministrativo dello Stato³⁶, nella sentenza n. 41, invece, la Corte non solo non riconduce l’istituita Autorità dei trasporti nell’ambito dell’organizzazione amministrativa dello Stato, ma si sofferma invece sulla diversa funzione (di regolazione) cui detta Autorità è preposta.

In particolare, nella pronuncia n. 88 del 2009 l’affermata appartenenza dell’Autorità per l’energia all’apparato amministrativo statale aveva lo scopo precipuo di porre in evidenza la “natura unitaria a livello nazionale”³⁷ e i rischi derivanti da una possibile parcellizzazione di disciplina normativa e di interventi regolatori (quali il difetto delle condizioni tecniche necessarie alla funzionalità del mercato in oggetto, nonché “la stessa compromissione dei principi costituzionali alla cui osservanza le regole del mercato debbono conformarsi”)³⁸. Nella sentenza n. 41 del 2013, invece, la Corte non si sofferma sul carattere nazionale dell’Autorità per rafforzare la competenza statale in materia (e, dunque, l’esigenza di unitarietà dei compiti che questa è chiamata a svolgere), ma sulle finalità sottese all’istituzione della stessa, ossia la regolazione del settore dei trasporti e la realizzazione di un mercato concorrenziale.

La Corte giunge pertanto ad escludere l’assorbimento delle funzioni amministrative regionali da parte dell’istituita Autorità attraverso le funzioni di regolazione proprie delle Autorità indipendenti, ponendo in evidenza così il differente ambito applicativo in cui queste ultime sono chiamate ad operare (ossia la funzione di garanzia in ragione della quale è configurata l’indipendenza dell’organo³⁹) rispetto alle altre amministrazioni (di Stato, Regioni ed enti locali). L’esclusione dell’assorbimento delle funzioni amministrative regionali non viene giustificata dunque in ragione del carattere nazionale dell’Autorità indipendente, quanto piuttosto delle diverse funzioni che a quest’ultima sono attribuite.

Una conferma di tale deduzione si ricava dal passaggio della pronuncia in cui la Corte afferma che il compito dell’Autorità dei trasporti è quello di “dettare una cornice di regolazione economica, all’interno della quale Governo, Regioni ed enti locali sviluppano le politiche pubbliche in materia di trasporti, ciascuno nel rispettivo ambito”, con ciò

36 In tal senso si è espressa la Corte anche in una precedente sentenza con riguardo al Garante per la protezione dei dati personali (Corte costituzionale, 7 luglio 2005, n. 271, in *Giur. cost.* 2005, 4, 2519 ss. con nota di A. CELOTTO, *Una additiva di principio «inutile» o «ridondante»?*). In detta pronuncia il Giudice delle leggi si è espresso sul quesito relativo alla collocazione, rispetto al riparto di competenze fra Stato e Regioni di cui al Titolo V della Costituzione, della legislazione incidente sulla tutela dei dati personali (segnatamente del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, c.d. Codice in materia di protezione dei dati personali. Ad avviso della Corte il corpo normativo risultava essenzialmente riferibile alla categoria dell’“ordinamento civile”, di cui all’art. 117, comma 2, lettera l), Cost., mentre le disposizioni relative al “Garante per la protezione dei dati personali” ed ai suoi poteri venivano ritenuti riconducibili alla lettera g) del medesimo comma (ossia, alla materia ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali).

37 Corte costituzionale n. 88 del 2009, cit., punto 3 del considerato in diritto.

38 Corte costituzionale n. 88 del 2009, cit., punto 3 del considerato in diritto. A questo proposito giova rammentare che l’Autorità garante della concorrenza e del mercato nel *Rapporto organico sulla riforma della regolazione e promozione della concorrenza* del 14 gennaio 2002 (AS 226) aveva già paventato il rischio, all’indomani della riforma del Titolo V, che le regolazioni regionali e locali potessero divenire eccedenti o troppo restrittive rispetto al quadro normativo nazionale, manifestando l’esigenza di garantire l’estensione dei processi di revisione in senso pro-concorrenziale anche alla regolazione di livello regionale e locale.

39 In questo senso la Corte si era già espressa nella precedente pronuncia del 7 novembre 1995, n. 482, in *Cons. Stato*, 1995, II, 1927 ss.

dimostrando che lo stesso Governo dello Stato opera su un piano applicativo del tutto differente da quello dell'istituita Autorità.

Deve dunque essere riconosciuto alla Corte il merito di avere contribuito, con la pronuncia in commento, ad individuare con maggiore precisione le specificità e i caratteri distintivi delle Autorità di regolazione, soprattutto alla luce della perdurante assenza di legittimazione costituzionale di queste ultime.

5. *Le Autorità indipendenti e il principio di "leale collaborazione"*.

L'aspetto tuttavia più innovativo della sentenza in commento è ravvisabile laddove la Corte si pronuncia in merito alla censura relativa alla violazione del principio di leale collaborazione. A tale proposito la Corte non si limita ad affermare che l'esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza esclude l'operatività del principio di leale collaborazione, come rilevato nella precedente pronuncia n. 88 del 2009⁴⁰, ma si spinge oltre, fornendo, *ad abundantiam*, un rilevante chiarimento circa l'applicabilità del suddetto principio nell'ambito dei rapporti tra Autorità indipendenti e Regioni. Viene dalla Corte evidenziato che il principio di leale collaborazione attiene esclusivamente ai rapporti tra "Governo, o Ministeri, e Regioni e non riguarda, invece, le Autorità indipendenti [...] chiamate ad operare «in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione»". Il Giudice delle leggi, in tal modo, esclude alla radice la possibilità che i rapporti tra Regioni ed Autorità indipendenti possano essere improntati ad una leale collaborazione, limitando l'operatività di tale principio ai soli rapporti tra Regioni ed amministrazioni statali (sotto forma di Governo o Ministeri), prive dei requisiti di autonomia ed indipendenza caratterizzanti invece le *Authorities*. La specificità delle Autorità, ossia la loro posizione di indipendenza e di separazione rispetto al potere politico, diviene pertanto un ostacolo insormontabile alla realizzazione di sistemi di meccanismi di raccordo e cooperazione con le Regioni.

Nelle parole della Corte sembra dunque emergere la volontà di salvaguardare il carattere di "terzietà" delle *Authorities*, che potrebbe essere compromesso da meccanismi di collaborazione con altri enti territoriali, sulla base di una lettura integralista del valore "indipendenza" che esclude *a priori* qualsivoglia forma di collaborazione suscettibile di incidere o compromettere la neutralità di cui esse sono espressione.

Se da un lato appare indubbiamente condivisibile la volontà della Corte di mettere l'accento sull'indipendenza di giudizio delle *Authorities*, contribuendo così a conferire una più precisa definizione delle stesse all'interno dell'assetto costituzionale, dall'altro occorre invece evidenziare che l'itinerario argomentativo seguito dal Giudice delle leggi non sembra del tutto coerente con l'inquadramento delle Autorità indipendenti nella organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali ribadita nelle precedenti pronunce⁴¹.

In precedenza la Corte aveva infatti affermato che la legge statale può assegnare alle Autorità le funzioni amministrative di cui lo Stato stesso è titolare, o di cui possa comunque rivendicare legittimamente l'esercizio⁴², con ciò rilevando la necessità che

40 Nella quale si legge "[...] l'allocatione della funzione amministrativa che abbia per oggetto materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato non può spettare, infatti, che alla legge statale, la quale vi provvederà in conformità all'art. 118 della Costituzione (sentenza n. 69 del 2004; sentenza n. 43 del 2004); in tal caso, la Costituzione non impone in linea di principio l'adozione dei meccanismi di leale collaborazione, che vanno necessariamente previsti, viceversa, solo quando vi sia una "concorrenza di competenze" nazionali e regionali ove "non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri" (sentenza n. 219 del 2005)." (punto 3 del Considerato in diritto).

41 Corte costituzionale n. 271 del 2005, cit., punto 2 del considerato in diritto e sentenza n. 88 del 2009, cit., punto 3 del considerato in diritto.

42 Sia in quanto sussistano le condizioni per la chiamata in sussidiarietà al livello centrale del compito in questione sia, in casi eccezionali, quando è il diritto comunitario ad imporre "normative statali derogatrici di tale quadro della normale

l'attribuzione di queste funzioni dovesse essere compatibile con la sfera di competenza costituzionalmente riconosciuta alle Regioni: sulla base di tali premesse, essa giungeva così ad escludere la violazione del principio di leale collaborazione in forza della prevalenza della competenza esclusiva dello Stato, riconoscendo la spettanza dell'allocazione della funzione amministrativa alla legge statale.

Se quindi inizialmente la possibilità di una lesione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite veniva comunque prospettata dalla Corte, e superata con il riconoscimento della prevalenza di materie di competenza esclusiva dello Stato, oggi invece, non solo la possibilità di realizzazione di suddetta lesione viene negata in radice in ragione della funzione di regolazione delle *Authorities*⁴³, ma si esclude altresì qualsiasi possibile collaborazione tra queste e le Regioni⁴⁴ in ragione del ruolo di garanzia e di regolazione delle Autorità, in grado di conferire un carattere di terzietà alle stesse, superando in tal modo esigenze di raccordo e di coordinamento tra Stato e Regioni.

Sembra così tramontare la prospettiva di esigenze di coordinamento nell'esercizio delle funzioni delle *Authorities* riposte, all'indomani della riforma del Titolo V, da parte della dottrina⁴⁵, allo scopo di salvaguardare le competenze regionali costituzionalmente garantite.

6. *Alcune considerazioni conclusive.*

La scelta operata dalla sentenza in commento, tesa a ricondurre la stessa disciplina istitutiva di una Autorità indipendente alla materia della tutela della concorrenza in quanto prevalente, potrebbe rappresentare una forzatura in ragione della pluralità di funzioni e competenze riconosciute alla Autorità medesima. Come è stato infatti osservato, dette Autorità rappresentano degli organismi "dinamici"⁴⁶, preposti all'esercizio delle proprie attribuzioni in settori economici non sempre dotati carattere omogeneo⁴⁷. Inoltre, anche le funzioni svolte dalle stesse sono difficilmente riconducibili ad una categoria unitaria, potendosi a tal riguardo distinguere, tra le tante, funzioni tipicamente normative, funzioni amministrative *tout court*, funzioni di risoluzione di conflitti e funzioni sanzionatorie⁴⁸.

distribuzione costituzionale delle competenze interne" (Corte costituzionale n. 88 del 2009, cit., punto 3 del considerato in diritto).

43 Corte costituzionale n. 41 del 2013, cit., punto 6 del considerato in diritto.

44 Corte costituzionale n. 41 del 2013, cit., punto 7 del considerato in diritto.

45 Sulle esigenze di coordinamento nell'azione amministrativa tra Autorità indipendenti, Regioni ed enti locali v. S. NICODEMO, cit., 608 ss. In senso contrario si veda invece M. CLARICH, *Le Autorità indipendenti nello "spazio regolatorio": l'ascesa e il declino del modello*, in *Diritto pubblico*, 2004, 3, p. 1059, il quale rileva che l'esigenza di unitarietà dei mercati regolati deve accrescere la distanza tra Autorità indipendenti e Regioni.

46 S. NICODEMO, cit., p. 609.

47 Osserva in particolare G. FERRARI, *Il proliferare del fenomeno delle Autorità amministrative indipendenti: verifica in ordine alla possibilità di riconoscere in via interpretativa tale qualificazione ad organismi pubblici di nuova istituzione*, in *Foro amm. CDS*, 2011, 9, 2935 ss., che mentre in alcuni casi esse operano in un singolo e circoscritto settore economico (come, ad esempio, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e l'Autorità garante per l'energia elettrica e il gas) in altri, invece, esse sono tese alla protezione di interessi di carattere generale (come il Garante per la protezione dei dati personali e Autorità garante della concorrenza e del mercato) presentando, così, natura e caratteri tipicamente "trasversali".

48 All'ampiezza delle funzioni delle Autorità indipendenti occorre inoltre aggiungere il problema della genericità delle disposizioni legislative indicanti gli obiettivi che le Autorità medesime devono perseguire. Sugli ampi margini di discrezionalità lasciati dalla legge alle Autorità indipendenti v. P. CARETTI, *Introduzione*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, 2003-2004, Torino, 2004, XV; M. CLARICH, *Le Autorità indipendenti tra regole, discrezionalità e controllo giudiziario*, in *Foro amm. TAR*, 2002, 11, p. 3860.

Ne deriva che l'utilizzo del criterio della prevalenza, applicabile solo ove appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre⁴⁹, risulta difficilmente giustificabile con riguardo alla disciplina istitutiva di un'Autorità indipendente, in ragione della poliedricità e la varietà delle funzioni delle *Authorities*⁵⁰. In tal senso, pertanto, l'applicazione del criterio di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, sarebbe auspicabile per evitare una completa esclusione delle competenze regionali⁵¹.

Sembra dunque che l'impostazione seguita dalla Corte riguardo al riparto di competenze legislative in materia di Autorità indipendenti rafforzi l'orientamento "progressivamente centralistico" della Corte costituzionale⁵², confermando così il superamento dell'interpretazione della riforma costituzionale del 2001 inizialmente seguita dalla Corte⁵³, più garantista nei confronti degli ambiti di competenza legislativa delle Regioni, permettendo anche a queste ultime di avere un ruolo nella realizzazione di valori costituzionali⁵⁴.

49 Cfr., *ex multis*, Corte costituzionale n. 50 del 2005, cit., punto 5 del considerato in diritto, ove si afferma che per la composizione di siffatte interferenze tra norme rientranti in materie di competenza esclusiva "la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l'adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza, cui pure questa Corte ha fatto ricorso (v. sentenza n. 370 del 2003), qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre."

50 In generale sulla impossibilità di ricondurre l'insieme delle norme dell'ordinamento giuridico a singole materie v. F. BENELLI, cit., p. 625.

51 Cfr. L. MAGNIFICO, cit., p. 113.

52 Sull'evoluzione "centralistica" della giurisprudenza della Corte costituzionale v. E. CARLONI, cit., p. 671, il quale evidenzia come "i titoli competenziali statali sono stati interpretati in modo non solo estensivo, ma spesso escludente".

53 Cfr. C. MAINARDIS, cit., p. 1134.

54 Mettono in evidenza l'equilibrio della giurisprudenza della Corte costituzionale negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore del nuovo Titolo V, F. BENELLI, cit., p. 624; C. MAINARDIS, cit., p. 1134; E. CARLONI, cit., p. 671, nt. 5; R. CARANTA, cit., p. 1013, il quale ricorda come, alla luce della prima rilevante pronuncia resa dalla Corte a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione (sentenza Corte costituzionale, 26 giugno 2002, n. 282), l'esistenza di una competenza statale doveva essere puntualmente dimostrata dallo Stato.