

La Corte costituzionale e i criteri di riparto delle competenze con riferimento ai servizi pubblici locali dopo la riforma del Titolo V Parte II della Cost.:

la sentenza n. 272 e l'ordinanza n. 274 del 2004

di Francesca Casalotti

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 1/2005)

Sommario: 1. La Corte e la nuova disciplina dei servizi pubblici locali. 2. Il titolo di legittimazione dell'intervento statale di cui agli artt. 113 e ss. d.lgs. n. 267 del 2000. 3. La "*tutela della concorrenza*" ed i limiti alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. 4. I servizi pubblici locali tra competenze legislative statali e competenze legislative regionali nel nuovo Titolo V Parte II Cost.

1. La Corte e la nuova disciplina dei servizi pubblici locali

Com'è noto, nel luglio dello scorso anno, la Corte costituzionale si è pronunciata con due decisioni, la sentenza n. 272 e l'ordinanza n. 274 del 2004, sul giudizio di legittimità costituzionale della disciplina di cui all'art. 14 del d.l. n. 269 del 2003, convertito, con modificazioni, nella l. n. 326 del 2003, promosso con ricorso della Regione Toscana, nonché sui giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 35 della l. n. 448 del 2001, promossi con ricorsi delle Regioni Toscana, Basilicata, Campania, Emilia Romagna e Umbria.

In particolare, nel ricorso che ha promosso le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14 del d.l. n. 269 del 2003, la Regione Toscana sosteneva che le disposizioni impugnate, che hanno introdotto una disciplina dettagliata ed autoapplicativa dei servizi pubblici locali sia di rilevanza economica sia di privi di rilevanza economica, sarebbero prive di fondamento costituzionale, non potendo questo essere rinvenuto in nessuna delle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato previste dall'art. 117, comma 2, Cost., né in particolare in quella relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili o sociali, di cui alla lett. m), né in quella relativa alle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, di cui alla lett. p) dello stesso articolo. Inoltre, ad avviso della ricorrente, neppure sarebbe invocabile la competenza statale in materia di tutela della concorrenza di cui alla lett. e), del secondo comma dell'art. 117 Cost., in quanto la disciplina dei servizi pubblici locali riguarderebbe non già la tutela della concorrenza, ma la diversa materia della promozione della concorrenza.

Dopo aver ripercorso l'*excursus* normativo in materia di servizi pubblici locali e le principali modifiche introdotte nella disciplina, la Corte, accogliendo le argomentazioni della ricorrente, esclude che la disciplina censurata sia riferibile sia alla competenza di cui alla lett. m), dell'art. 117, comma 2, Cost., "*giacché questa riguarda precipuamente servizi di rilevanza economica e comunque non attiene alla determinazione di livelli essenziali*", sia alla competenza di cui alla lett. p) dello stesso articolo, "*giacché la gestione dei predetti servizi non può certo considerarsi esplicazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale*".

Tale disciplina, ad avviso della Corte, deve essere, invece, agevolmente ricondotta nell'ambito della materia "*tutela della concorrenza*", riservata dall'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Sotto tale profilo, infatti, "*non appare però condivisibile la prospettazione della Regione ricorrente, secondo cui il regime in oggetto, incidendo su situazioni di non concorrenzialità del mercato per la presenza di diffuse condizioni di monopolio naturale e riguardando interventi propriamente di promozione e non già di tutela della concorrenza, sarebbe estraneo in quanto tale all'ambito della potestà legislativa esclusiva dello stato e pertinente invece alla competenza regionale in tema di servizi pubblici locali*". Riprendendo le argomentazioni già espresse nella sentenza n. 14 del 2004, in tema di aiuti di stato, la tutela della concorrenza "*non può, infatti, essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali*". Di conseguenza, l'ambito di applicazione della materia in questione non si limita ai profili strettamente attinenti alla tutela della concorrenza, ma ricomprende anche quelli indirizzati a promuovere un mercato aperto e in libera concorrenza. Sulla base di queste osservazioni, l'art. 14 d.l. n. 263 del 2003 può essere considerato una "*norma-principio*" della materia, alla luce del quale interpretare il complesso

delle disposizioni in esame nonché il rapporto con le altre normative di settore, nel senso cioè che il titolo di legittimazione dell'intervento statale in oggetto è fondato sulla tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, comma 2, lett. e) e che la disciplina contiene un quadro di principi nei confronti di regolazioni settoriali di fonte regionale. Con la conseguenza da un lato, che il titolo di legittimazione statale è riferibile solo alle disposizioni di carattere generale che disciplinano le modalità di gestione e l'affidamento dei servizi pubblici di rilevanza economica e dall'altro che solo le predette disposizioni non possono essere derogate da norme regionali.

Sulla scorta di queste osservazioni la Corte passa poi ad esaminare la disciplina impugnata. La potestà legislativa statale, investendo un ambito materiale così vasto e non rigidamente delimitabile in quanto trasversale ad altri settori materiali, è sottoposta al sindacato di costituzionalità nella forma della proporzionalità e dell'adeguatezza degli strumenti di intervento utilizzati rispetto agli obiettivi fissati: *"Non spetta peraltro a questa Corte valutare in concreto la rilevanza degli effetti economici derivanti dalle singole previsioni di interventi statali in materia. Stabilire cioè se una determinata regolazione abbia effetti così importanti sull'economia di mercato da postulare misure di tutela tali da trascendere l'ambito regionale; quello che non può sottrarsi al sindacato di costituzionalità è il fatto che i vari strumenti di intervento siano disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi"*.

Sotto questo profilo, se da un lato non appaiono censurabili tutte le norme impugnate che garantiscono, in forme adeguate e proporzionate, la più ampia libertà di concorrenza, quali quelle relative al regime delle gare o alle modalità di gestione e conferimento dei servizi, nonché alla individuazione del regime transitorio che stabilisce i casi di cessazione delle concessioni già assentite in relazione all'effettuazione di procedure ad evidenza pubblica, dall'altro appare invece fondata la censura relativa all'art. 14, comma 1, lett. e) che, in riferimento all'art. 113, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, là dove stabilisce, dettagliatamente e con tecnica autoapplicativa, i diversi criteri in base ai quali la gara viene aggiudicata, introduce la prescrizione che le previsioni dello stesso comma 7 *"devono considerarsi integrative delle discipline di settore"*. Secondo la Corte, infatti, l'estremo dettaglio utilizzato dal legislatore statale nell'indicazione dei criteri sulla base dei quali deve essere aggiudicata la gara, *"va al di là della pur doverosa tutela degli aspetti concorrenziali inerenti la gara, che peraltro appaiono sufficientemente garantiti dalla puntuale indicazione nella prima parte del comma, di una serie di standard nel cui rispetto la gara deve essere indetta ed aggiudicata"*. Con la conseguenza che la norma in esame, prescrivendo che deve considerarsi integrativa delle discipline di settore di fonte regionale la disposizione estremamente dettagliata ed autoapplicativa di cui al citato art. 113, comma 7, pone in essere una illegittima compressione dell'autonomia regionale, poiché risulta ingiustificato e non proporzionato rispetto all'obiettivo della tutela della concorrenza l'intervento legislativo statale.

La Corte, dunque, dichiara la illegittimità costituzionale della norma e, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, anche dell'art. 113, comma 7, limitatamente al secondo e al terzo periodo del testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 35, comma 1, della l. n. 448 del 2001.

Per effetto della pronuncia della Corte, in sostanza, vengono eliminati dal testo del comma 7 dell'art. 113, quanto ai servizi economici, le prescrizioni concernenti i criteri di aggiudicazione delle gare e l'inserimento dei corrispondenti elementi nel contratto di servizio.

Quanto alla disciplina dei servizi pubblici privi di rilevanza economica, la Corte, rilevato che la tutela della concorrenza e l'inderogabilità della disciplina da parte di norme regionali sono evocate dalle stesse disposizioni censurate solo con riferimento ai servizi di rilevanza economica, opera una profonda distinzione tra il regime cui sono soggetti i primi e quello dei servizi privi di rilevanza economica. Questi ultimi che - secondo il noto orientamento emerso in sede comunitaria sono individuati dalla presenza di determinati requisiti (quali l'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, dalla mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche dall'eventuale finanziamento pubblico dell'attività in questione) - esulano dalla competenza statale in materia di tutela della concorrenza, in quanto in riferimento ad essi non esiste un mercato concorrenziale e possono, dunque, essere oggetto di una specifica ed adeguata disciplina di fonte regionale e anche locale. In particolare, secondo la Corte la disciplina dei servizi pubblici privi di rilevanza economica non può certamente essere riferita alla tutela della concorrenza e quindi questa si configura come illegittima compressione dell'autonomia regionale e locale. Da qui la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, e in via consequenziale dell'art. 113 bis del d.lgs. n. 267 del 2000.

Così individuato il titolo di legittimazione dell'intervento statale nel settore dei servizi pubblici locali e dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lett. e) e comma 2, del d.l. n. 269 del 2003, nonché degli artt. 113, comma 7, secondo e terzo periodo, e 113 bis del d.lgs. n. 267 del 2000, la Corte si pronuncia con l'ordinanza n. 274 del 2004 sui giudizi di legittimità costituzionale sollevate nei confronti dell'art. 35 della l. n. 448 del 2001. Dopo aver disposto

la riunione dei giudizi relativi ai diversi ricorsi, data l'identità della norma impugnata e la sostanziale omogeneità delle censure proposte, nonché dei parametri costituzionali invocati, la Corte dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 35 della l. n. 448 del 2001 sia in considerazione dei successivi interventi del legislatore statale, che hanno modificato e abrogato in parte la disposizione impugnata in un senso che *"può considerarsi complessivamente soddisfacente delle doglianze prospettate"*, sia tenendo conto della declaratoria di illegittimità costituzionale disposta con la sentenza n. 272.

2. Il titolo di legittimazione dell'intervento statale di cui agli art. 113 e ss. d.lgs. n. 267 del 2000.

Così ripercorso l'iter argomentativo, piuttosto schematico e lineare seguito dalla Corte nelle due decisioni, si profilano con tutta evidenza alcune osservazioni con riferimento alla ricostruzione dei rapporti tra Stato e Regioni nel settore dei servizi pubblici locali e alla collocazione dello stesso all'interno della trama delle competenze individuate nel nuovo Titolo V della Costituzione.

Nella sentenza n. 272 del 2004, il giudice delle leggi parte da una considerazione preliminare: la necessità di verificare con riferimento alla specifica disciplina impugnata l'esistenza di titoli di legittimazione dell'intervento statale. Tale necessità nasce in primo luogo dalla inversione nel nuovo Titolo V del criterio di elencazione delle materie, che ha determinato l'individuazione di quelle attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e di quelle attribuite alla potestà concorrente di Stato e Regioni, con conseguente attribuzione alle Regioni di una potestà legislativa residuale per tutte quelle materie non comprese negli elenchi di cui all'art. 117, commi 2 e 3, Cost. nonché dalla consapevolezza che l'adozione del criterio materiale per distinguere in una molteplicità di settori gli ambiti di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni moltiplica enormemente i problemi interpretativi. A ciò si deve poi aggiungere il fatto che nel Titolo V le materie elencate sono individuate con tecniche disomogenee, non sempre riguardando segmenti materiali, ma concernendo anche la tutela di valori costituzionali trasversali o determinazioni normative comunque riservate allo Stato, a prescindere dalle materie su cui esse vanno ad incidere.

In particolare, si è evidenziato che *"mentre negli elenchi dell'art. 117, antecedenti alla riforma del Titolo V, le materie si contraddistinguevano, generalmente, per la presenza di un oggetto, e ciò rendeva relativamente agevole all'interprete l'individuazione del loro ambito e delle fattispecie ad esso riconducibili tramite l'utilizzazione di un criterio statico, nei nuovi elenchi costituzionali, invece, proprio per consentire l'introduzione di un certo margine di flessibilità all'interno di un sistema di ripartizione delle competenze tendenzialmente rigido, duale e garantistico, le voci sono state formulate secondo tecniche disomogenee. Alle materie oggetto si affiancano ora altre tipologie di materie, quali le materie tipo di disciplina, le materie attività e le materie scopo"*.

Con specifico riferimento alle materie previste nell'art. 117, comma 2, Cost., attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, si è fatto notare che queste in certi casi si riferiscono a compiti dello Stato, di natura tale che possono essere soddisfatti soltanto mediante interventi legislativi all'interno di discipline appartenenti alle materie più diverse e dunque attribuiscono al livello centrale una competenza legislativa trasversale che può attraversare potenzialmente tutte le possibili materie, anche quelle attribuite alla potestà legislativa ripartita o addirittura alla potestà legislativa residuale delle Regioni.

Il percorso logico e argomentativo seguito dalla Corte trova poi una sua evidente coerenza sulla base della considerazione, pur se altrove affermata, che questi ultimi non sembrano costituire una materia dai confini compiutamente delimitati: in particolare, la Corte, più che "collocare" la materia dei servizi pubblici locali all'interno delle materie attribuite dall'art. 117 Cost. alla potestà normativa dello Stato e/o delle Regioni, verifica se tra le materie affidate dal secondo comma dello stesso articolo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato sia possibile individuarne alcune che possano costituire il fondamento costituzionale della disciplina di cui agli artt. 113 e seguenti del d.lgs. n. 267 del 2000.

Sotto questo profilo, la sentenza n. 272 di questo anno della Corte si segnala in primo luogo per il fatto che stabilisce che questo settore, non ricompreso in alcuni degli elenchi di cui all'art. 117 Cost., non è comunque estraneo alla competenza legislativa dello Stato e non appare dunque *tout court* riconducibile esclusivamente alla potestà legislativa residuale delle Regioni.

Dopo avere escluso la riferibilità della disciplina impugnata alla competenza legislativa statale in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui alla lett. m) del secondo comma dell'art. 117 e a quella in tema di funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane di cui alla lett. p) dello stesso

articolo, la Corte, con riferimento alla disciplina dei servizi di rilevanza economica, individua, infatti, come titolo di legittimazione dell'intervento dello Stato la tutela della concorrenza, che, però, precisa, si riferisce allo specifico contenuto della disciplina dettata dall'art. 14, comma 1, del d.l. n. 269 del 2003, e, dunque, alle modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in relazione *"ai riferimenti testuali e soprattutto ai caratteri funzionali e strutturali della regolazione prevista"*.

Il passaggio logico operato dalla Corte induce ad alcune riflessioni. Innanzitutto, stupisce la stringatezza e l'apoditticità delle affermazioni con cui il giudice delle leggi esclude la riferibilità della normativa impugnata alla competenza in materia di funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, *"giacché la gestione dei predetti servizi non può certo considerarsi esplicazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale"*. Con riferimento a questa competenza dello Stato, com'è noto, stante la presenza nel testo del Titolo V della Costituzione di una pluralità di riferimenti, talvolta tra loro contraddittori, alle funzioni amministrative degli enti locali, si è aperto un acceso dibattito, nell'ambito del quale, pur registrandosi una chiara tendenza a definire come tali le funzioni inscindibilmente legate al ruolo degli enti locali, sono state avanzate numerose ipotesi. In particolare, oltre a individuare le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane in quelle indefettibili ovvero più importanti, si è sostenuto che tali funzioni siano da identificare con quelle proprie di cui parla l'art. 118, comma 2, Cost. e, ancora, che tale espressione indichi le funzioni attribuibili con legge dallo Stato a tutti gli enti del medesimo tipo.

Sotto questo profilo, in assenza di pronunce della Corte sul significato e sull'ampiezza da attribuire a tale espressione e qualunque sia l'opzione interpretativa che si voglia accogliere, l'esclusione della materia "funzioni fondamentali" quale titolo di legittimazione dell'intervento statale, non convince sia perché da sempre il governo locale è stato definito prevalentemente come amministrazione di servizi, sia perché le ragioni addotte dalla Corte appaiono non concludenti e quanto mai generiche.

Con riferimento alla esclusione della riferibilità della disciplina impugnata alla competenza in tema di *"determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"*, la Corte sembra invece configurare una possibilità per il legislatore statale di intervenire nel settore dei servizi pubblici nell'esercizio di questa competenza nella misura in cui precisa che tale esclusione deriva dal fatto che la disciplina impugnata *"riguarda precipuamente servizi di rilevanza economica e comunque non attiene alla determinazione di livelli essenziali"*.

Con ciò lasciando intendere che proprio tale competenza potrebbe costituire idoneo titolo di legittimazione di un intervento del legislatore statale di contenuto diverso e attinente alla definizione dei livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che debbano essere soddisfatti da determinati servizi pubblici privi di rilevanza economica.

Sotto questo profilo, se da una parte non si può che convenire con quanto affermato dalla Corte, dato che le possibili intersezioni di questa materia con il settore dei servizi pubblici, appaiono con tutta evidenza se si considera che il contenuto essenziale di diritti a prestazione ha incidenza diretta sul tenore di vita del cittadino e che numerosi servizi pubblici resi in sede locale per loro natura sono rivolti alla soddisfazione dei diritti sociali dei cittadini, concorrendo in misura determinante alla fruizione effettiva degli stessi, dall'altra non sembra trovare giustificazione il riferimento, almeno apparentemente, esclusivo ai servizi privi di rilevanza economica sia perché la disciplina impugnata riguarda entrambe le tipologie, sia perché anche quelli di rilevanza economica si sostanziano in attività che sono direttamente correlate alle esigenze dei cittadini e dunque costituiscono strumenti di effettività e garanzia dei diritti civili e dei diritti sociali degli utenti.

Peraltro, l'idoneità di tale competenza legislativa ad incidere su altri settori materiali - oltre ad essere stata sottolineata dalla dottrina che fin dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V ha definito tale materia come trasversale, come ambito aperto che si interseca necessariamente con tutti gli ambiti costituiti dai diritti civili e sociali - è stata affermata dalla stessa Corte che, a tal proposito, ha precisato che non si tratta di materia in senso proprio, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, di una sorta di clausola di salvaguardia dell'unità del sistema, di una competenza orizzontale in grado di incidere profondamente sulle competenze regionali, ma che può svolgersi correttamente solo se sia limitata alla definizione degli interessi unitari che ne giustificano l'attribuzione alla funzione legislativa statale.

3. La "tutela della concorrenza" ed i limiti alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

L'individuazione nella tutela della concorrenza del titolo di legittimazione dell'intervento statale nella disciplina dei servizi

pubblici di rilevanza economica di cui agli art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000 consente poi di definire gli ambiti entro cui tale titolo può esplicarsi.

Con riferimento a questa materia definita, fin dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Cost., come costruita con riferimento al fine che si vuole perseguire e non all'oggetto e dunque come *"una competenza ovvero una finalità trasversale rispetto a tutti i settori della vita economica, in grado cioè di operare sia nelle materie riservate allo Stato sia in quelle attribuite alle Regioni"*, si è sottolineato come la riserva allo Stato degli interventi legislativi a tutela del principio concorrenziale trovi il suo fondamento nella necessità di garantire un certo grado di unità e di uniformità dell'ordinamento. Peraltro, con riferimento all'ampiezza della stessa si è acceso un ampio dibattito, sostenendosi da una parte che per *"tutela della concorrenza"* non debbano intendersi i soli istituti di tutela in senso stretto, dall'altra che *"la legislazione che definisce in senso lato la tutela pubblicistica della concorrenza comprende sia le norme antitrust, sia una serie di interventi per favorire la concorrenza in alcuni particolari mercati"*.

Nella sentenza in esame, la Corte, riprendendo i passaggi della sent. n. 14 del 2004 e premesso che la tutela della concorrenza, in quanto costruita in senso finalistico, deve essere *"intesa [non] soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali"*, fa propria una nozione molto ampia della stessa volta a ricomprendere sia misure di protezione sia misure di promozione dell'assetto concorrenziale del mercato.

In particolare, la Corte, richiamando espressamente la propria giurisprudenza in materia di tutela dell'ambiente e precisando che, anche con riferimento alla competenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. e) Cost., si tratta di una *"cosiddetta materia funzione riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, la quale non ha un'estensione rigorosamente circoscritta e determinata ma per così dire trasversale, poiché si intreccia inestricabilmente con una pluralità di altri interessi - alcuni dei quali rientranti nella sfera di competenza concorrente o residuale delle Regioni[...]"*, sembra configurare la tutela della concorrenza, più che come materia in senso tecnico, come valore trasversale. Non a caso il giudice delle leggi utilizza per individuare questa "materia" le stesse espressioni usate con riferimento alla tutela dell'ambiente, che la Corte ha definito come valore costituzionale.

In tal senso deve essere letta l'affermazione che *"l'art. 14 si può dunque sostanzialmente considerare una norma principio della materia, alla cui luce è possibile interpretare il complesso delle disposizioni in esame nonché il rapporto con le altre normative di settore [...], con la conseguenza che l'indicato titolo di legittimazione statale è riferibile solo alle disposizioni di carattere generale che disciplinano le modalità di gestione e l'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e dall'altro che solo le predette disposizioni non possono essere derogate da norme regionali"*.

In sintesi, la disciplina a tutela della concorrenza si configura come limite della potestà legislativa regionale, destinato ad operare nei confronti di una pluralità di materie di competenza regionale sia concorrente sia residuale e, di conseguenza, le norme a tutela della stessa, assurgono al rango di norme parametro negli eventuali giudizi di legittimità costituzionale di leggi regionali invasive delle competenze statali.

Al tempo stesso, l'interesse, il fine di tutela della concorrenza in quanto tale diventa il nucleo esclusivo dell'intervento legislativo statale che, per tale via, si "smaterializza" e definisce i limiti della potestà legislativa esclusiva dello Stato in questa materia nei confronti della potestà legislativa regionale in settori funzionalmente collegati.

Tali limiti sono individuati, riprendendo le argomentazioni utilizzate nella sentenza n. 14 del 2004, sulla base del criterio della proporzionalità e adeguatezza degli interventi legislativi rispetto agli obiettivi attesi: non spettando al giudice delle leggi la valutazione in concreto della rilevanza degli effetti economici derivanti dalle singole previsioni di interventi statali in materia, in quanto si tratta di valutazione di natura politica, è necessario basarsi sul criterio di proporzionalità ed adeguatezza al fine di valutare, nelle diverse ipotesi, se la tutela della concorrenza legittimi o meno determinati interventi legislativi dello Stato.

Con la conseguenza che l'art. 14, comma 1, lett. e) *"prescrivendo che deve considerarsi integrativa delle discipline settoriali di fonte regionale la disposizione estremamente dettagliata ed autoapplicativa di cui al citato art. 113, comma 7, pone in essere una illegittima compressione dell'autonomia regionale, perché risulta ingiustificato e non proporzionato rispetto all'obiettivo della tutela della concorrenza l'intervento legislativo statale"*.

La latitudine della disciplina consentita, massima sul piano dei contenuti materiali, si limita in termini di riparto di

competenze tra Stato e Regioni, attraverso quello che sembra essere un richiamo al principio di sussidiarietà, a interventi proporzionati ed adeguati rispetto agli obiettivi prefissati.

Allo Stato è dunque consentito dettare le sole norme che servono a raggiungere l'obiettivo di tutela della concorrenza e a realizzare gli interessi che radicano la sua competenza, essendo invece preclusa allo stesso la disciplina di quegli aspetti della materia che non risultino direttamente necessari alla realizzazione delle esigenze unitarie cui è preordinata la propria competenza.

Con ciò lasciando intendere la possibilità per le Regioni, nell'ambito delle proprie competenze in settori funzionalmente collegati, di intervenire, nel rispetto dei limiti individuati dal legislatore statale, con riferimento all'introduzione di misure ulteriori di sviluppo della concorrenza non rispondenti ad esigenze unitarie, in coerenza con le diverse esigenze emerse in sede regionale.

In tal senso il ragionamento della Corte sembra sottintendere che l'intervento legislativo statale a tutela della concorrenza con riferimento ai servizi pubblici locali di rilevanza economica si giustifica solo per quei profili di disciplina che appaiono strettamente collegati e funzionali, e dunque, ragionevoli e proporzionati, all'esigenza di definire condizioni concorrenziali uniformi nei vari settori economici, molti dei quali affidati per la disciplina di altri aspetti alla potestà legislativa regionale.

Peraltro, questa lettura dei rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale da parte della Corte costituzionale, volta a superare la rigidità del criterio di riparto delle competenze fondato sulla enumerazione delle materie per approdare ad una visione dinamica della allocazione delle competenze legislative, appare il frutto di un percorso giurisprudenziale, che iniziato con la sentenza n. 303 del 2003 si è poi sviluppato attraverso successive pronunce nel tentativo di ricostruire, in presenza di elenchi di materie formulate con tecniche disomogenee e dai contenuti incerti, la coerenza complessiva del sistema di regolazione, che non può non esserci in un sistema articolato su più livelli.

4. I servizi pubblici locali tra competenze legislative statali e competenze legislative regionali nel nuovo Titolo V Parte II Cost.

L'esame della sentenza n. 272 del 2004 della Corte costituzionale consente di trarre alcune conclusioni con riferimento al sistema delle fonti abilitate a definire la disciplina dei servizi pubblici locali.

In primo luogo, l'individuazione ad opera della Corte del titolo di legittimazione dell'intervento statale di cui agli artt. 113 e ss. d.lgs. n. 267 del 2000, nella tutela della concorrenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. e) Cost. permette di individuare gli ambiti di disciplina rispettivamente affidati alla potestà legislativa statale e a quella regionale.

Sotto questo profilo si deve considerare che la ricostruzione del settore operata dalla Corte introduce una profonda differenziazione del sistema delle fonti abilitate a definire la disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e di quelli privi di tale rilevanza.

Con riferimento ai primi, il legislatore statale è titolare di un titolo di legittimazione trasversale che gli consente di definire quegli aspetti della disciplina dei servizi pubblici locali, relativi alle modalità di organizzazione degli stessi, collegati alla tutela della concorrenza, intesa in senso ampio, ma con esclusivo riferimento a quei profili di disciplina che appaiono strettamente indispensabili, proporzionati e adeguati al raggiungimento dell'obiettivo di garantire condizioni concorrenziali uniformi nei mercati di riferimento, in modo da garantire l'unità e la coerenza del sistema.

Da qui il riconoscimento alle Regioni, sulla base della competenza legislativa residuale ad essi attribuita dall'art. 117, comma 4, Cost., di spazi di intervento nella definizione di quei profili di disciplina dei servizi pubblici locali che residuano dall'esercizio della potestà legislativa dello Stato in materia di tutela della concorrenza riferite ad esigenze di carattere unitario, sulla base delle diverse esigenze emerse in sede regionale.

Per quanto riguarda invece i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica, esclusa la riconducibilità della disciplina di questi al titolo di legittimazione trasversale "*tutela della concorrenza*", in quanto in riferimento ad essi non esiste un mercato concorrenziale, il ruolo riservato dal nuovo Titolo V della Costituzione al legislatore regionale appare ben più ampio, potendo questo individuare le forme di gestione e le modalità di affidamento degli stessi.

Peraltro, tale esclusione, non significa che con riferimento a questa tipologia di servizi sia precluso l'intervento del

legislatore statale nella definizione di una disciplina degli stessi relativa a profili e contenuti diversi da quelli fatti propri dall'art. 113 *bis* d.lgs. n. 267 del 2000, relativo alle modalità di gestione, abrogato a seguito della sentenza in esame. Tale possibilità sembra, infatti, essere implicitamente ammessa dalla stessa Corte nella parte in cui esclude la riferibilità della disciplina impugnata alla competenza statale in tema di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" di cui all'art. 117, comma 2, Cost., lett. *m*), "*giacchè riguarda precipuamente servizi di rilevanza economica e comunque non attiene alla determinazione di livelli essenziali*".

L'analisi del quadro costituzionale delinea, dunque, con riferimento al settore dei servizi pubblici locali, da sempre definito come non facilmente delimitabile, un sistema articolato e flessibile di ripartizione delle competenze, non definibile nei soli termini tradizionali dell'attribuzione delle competenze per materia e della relativa separazione, ma caratterizzato dalla possibilità di diverse "combinazioni", derivanti dalla contemporanea presenza di "titoli di legittimazione trasversali" e di competenze proprie delle Regioni.

La ricostruzione dei rapporti tra fonti statali e fonti regionali che si è delineata si riflette poi inevitabilmente sui criteri di ripartizione delle competenze con riferimento alla potestà regolamentare di Stato e Regioni, stante il principio del parallelismo, individuato, dall'art. 117, comma 6, Cost. tra criteri di riparto delle competenze legislative e criteri di riparto delle potestà regolamentari.

A tal proposito merita, peraltro, evidenziare che gli interventi del legislatore statale e di quelli regionali incontrano inevitabilmente il limite configurato dall'art. 117, comma 6, della Cost., che, nella parte in cui stabilisce che "*I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle proprie funzioni*". Sotto questo profilo, pur in assenza di pronunce della Corte costituzionale, se da un lato sembra possibile escludere l'esistenza di una riserva di competenza a favore dei regolamenti locali, dall'altro non si è mancato di sottolineare come ciò non significhi dire che la legge regionale e la legge statale "*possono fare tutto quello che credono*": il punto chiave è che la legge statale e la legge regionale non possono contenere una disciplina dettagliata che degradi il regolamento locale o a mera normativa di esecuzione o a fonte opzionale facoltativa ed essere talmente pervasive da eliminare del tutto il margine di scelta riconosciuto agli enti locali, soprattutto in riferimento a quei profili di disciplina che da sempre hanno rinviato alla scelta di questi livelli territoriali di governo.

Per i primi commenti in dottrina della sentenza si veda: G. F. Ferrari, *Servizi pubblici locali e forme miste di gestione pubblico-privati*, Relazione al Convegno di Varenna, 16/18 settembre 2004; G. Sciallo, *Stato, Regioni e servizi pubblici locali nella pronuncia n. 272/04 della Consulta*, reperibile sul sito www.lexitalia.it, 2004, n. 7/8; T. Tessaro, *Miti e no: l'Idra di Lerna e i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica (commento a Corte cost., sent. 27 luglio 2004, n. 272)*, reperibile sullo stesso sito; L. Olivieri, *E' esclusiva la competenza legislativa dello Stato sulla materia dei servizi pubblici a rilevanza economica?*, reperibile sullo stesso sito, 2004, n. 7/8; C. Deodato, *Luci ed ombre sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di servizi pubblici locali*, disponibile sul sito www.federalismi.it, n. 21/2004.

La normativa impugnata ha introdotto una nuova disciplina dei servizi pubblici locali riscrivendo gli artt. 113 e ss. d.lgs. n. 267 del 2000. In particolare, l'art. 35 della l. n. 448 del 2001 distingueva preliminarmente tra servizi pubblici locali di rilevanza industriale e servizi privi di tale rilevanza, rinviando ad un successivo regolamento governativo la individuazione dei servizi a rilevanza industriale, nonché la definizione della anticipata cessazione della concessione rilasciata con procedure diverse dall'evidenza pubblica, nel caso in cui le discipline di settore non avessero definito un congruo periodo di transizione. Per i servizi a rilevanza industriale il nuovo art. 113 dettava poi una serie di principi generali e innovativi: in sintesi, la nuova disciplina si caratterizzava per il fatto di operare una distinzione tra proprietà degli impianti e delle reti (in linea di principio pubblica), gestione delle predette infrastrutture (separata ove possibile dalla prestazione dei servizi) ed attività volta ad erogare questi ultimi, con conseguente individuazione per ciascuno di questi livelli di un diverso modello gestionale. Con riferimento alla erogazione del servizio, l'art. 113, comma, 5, così come riformulato ad opera dell'art. 35, affermava il principio dell'erogazione del servizio in regime di concorrenza, stabilendo che l'erogazione dello stesso, da svolgere in regime di concorrenza, "*avviene secondo le discipline di settore, con conferimento della titolarità del servizio a società di capitali da individuarsi attraverso l'espletamento di gare con procedura ad evidenza pubblica*". L'art. 113 conteneva poi anche una specifica disciplina della gara da espletare per la scelta del soggetto gestore. Sotto questo profilo, il comma 6 dell'art. 113, così come riformulato ad opera dell'art. 35, con una disposizione ispirata alla garanzia della parità di condizioni tra gli aspiranti gestori, stabiliva un divieto di partecipare alle gare per quei soggetti che già godessero della rendita di posizione rappresentata da un affidamento diretto di un servizio pubblico. Per la gestione dei servizi privi di rilevanza industriale, l'art. 35, comma 15, che ha introdotto nel d.lgs. n. 267 del 2000 l'art. 113 *bis*, prevedeva una pluralità di modelli che privilegiavano l'affidamento in

via diretta, a istituzioni, aziende speciali anche consortili, società di capitali costituite o partecipate dagli enti locali. La gestione in economia era ammessa solo nel caso in cui per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non fosse opportuno fare ricorso ad uno di questi ultimi modelli. Per i servizi culturali e del tempo libero, oltre alle forme già individuate, si prevedeva un ulteriore modello di gestione, consistente in una forma particolare di affidamento diretto, di cui potevano essere beneficiari solo associazioni e fondazioni controllate dall'ente locale. Infine, in presenza di ragioni tecniche o economiche di utilità sociale, si prevedeva la possibilità di ricorrere all'affidamento a terzi in base a procedure di evidenza pubblica, lasciando così intendere la preferenza per la gara soltanto nei casi in cui vi fosse un'alta probabilità che i soggetti terzi potessero garantire prestazioni di maggiore qualità e di maggiore economicità. Successivamente è intervenuto nella materia l'art. 14 d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito in legge 24 novembre 2003, n. 326, che ha introdotto significative novità, che hanno riguardato in primo luogo la rubrica dell'art. 113 d.lgs. n. 267 del 2000, con la sostituzione della distinzione fra servizi a rilevanza industriale e servizi privi di tale rilevanza con la distinzione fra servizi di rilevanza economica e non economica e l'abolizione del rinvio al regolamento governativo per la individuazione delle due diverse tipologie di servizi e per la disciplina del periodo transitorio previsto per il passaggio dal vecchio al nuovo regime, con la conseguente fissazione di un termine generale di cessazione delle concessioni rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica. Tra le novità più rilevanti merita poi evidenziare la modifica dell'art. 113, comma 5, relativo alle forme di erogazione del servizio, che ha reintrodotto la possibilità di fare ricorso a più modelli gestionali: in particolare, accanto alla modalità già prevista nel testo dell'art. 113, comma 5, sono previste il conferimento della titolarità del servizio a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie, nonché a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano. La disciplina della gara è rimasta invece immutata, salvo la precisazione che le previsioni di cui al comma 7 dell'art. 113, relative agli *standard* nel cui rispetto la gara deve essere indetta e ai criteri di aggiudicazione della stessa, "*devono considerarsi integrative delle discipline di settore*". Con riferimento ai servizi pubblici privi di rilevanza economica, le modalità di gestione sono state modificate, essendo stato sostituito l'affidamento diretto a società di capitali costituite o partecipare dagli enti locali, con l'affidamento diretto a società a capitale interamente pubblico a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti pubblici che la controllano. Sempre con riferimento a questo profilo è poi stato eliminata la possibilità di affidamento a terzi..

Cfr. ricorso per questione di legittimità costituzionale n. 12, depositato in cancelleria il 1° marzo 2002 (della Regione Toscana), in G. U. 1ª Serie Speciale n. 15, del 10-4-2002, 61 ss.; ricorso per questione di legittimità costituzionale n. 20, depositato in cancelleria il 6 marzo 2002 (della Regione Basilicata), in G. U. 1ª Serie Speciale n. 18, dell'8-5-2002, 39 ss.; ricorso per questione di legittimità costituzionale n. 21 (della Regione Campania), depositato in cancelleria il 7 marzo 2002, in G. U. 1ª Serie Speciale n. 19, del 15-5-2002, 125 ss.; ricorso per questione di legittimità costituzionale n. 23, depositato in cancelleria l'8 marzo 2002 (della Regione Emilia Romagna), in G. U. 1ª Serie Speciale n. 22, del 5-6-2002, 65 ss.; ricorso per legittimità costituzionale n. 22, depositato in cancelleria l'8 marzo 2002 (della Regione Umbria), in G. U., Suppl. ord. n. 301 del 29-12-2002.

Punto 3 del considerato in diritto.

Nel dibattito in corso è stata definita come costruita con riferimento al fine che si vuole perseguire e non all'oggetto: si tratta cioè, secondo L. Cassetti, *Potestà legislativa regionale e tutela della concorrenza*, in *Osservatorio sul federalismo*, disponibile sul sito www.federalismi.it, di "*una competenza ovvero una finalità trasversale rispetto a tutti i settori della vita economica, in grado cioè di operare sia nelle materie riservate allo Stato sia in quelle attribuite alle Regioni*". Sul punto cfr. A. D'Atena, *Materie legislative e tipologie delle competenze*, in *Quad. cost.*, 2003, 1, 34, che ha parlato di una competenza costruita finalisticamente in funzione, cioè, dello scopo e non dell'oggetto, nonché, nello stesso senso, nonché G. Corso, *La tutela della concorrenza come limite della potestà legislativa (delle Regioni e dello Stato)*, in *Dir. pubbl.*, 2002, n. 3, 981. Nello stesso senso si è espresso anche il Cons. Stato, sez. IV, 27 maggio 2002, n. 2922, secondo cui "*La tutela della concorrenza indica una materia che coincide con un valore comune a molti settori dell'ordinamento e che, pertanto, non consente di ancorare la potestà statale ad un oggetto ristretto e limitato, e che è caratterizzata dalla trasversalità e non si restringe ad una legge statale generica ed una tantum, ma si spinge fino alle singole discipline di settore, per regolare quanto meno gli aspetti più importanti*".

Punto 3 del considerato in diritto.

La questione di legittimità costituzionale tra origine dai ricorsi delle Regioni Marche, Toscana, Campania, Emilia Romagna e Umbria avverso numerose disposizioni della l. n. 448 del 2001 e tra queste, delle disposizioni di cui agli artt. 52, comma 83, 59, 60, comma 1, lett. d), in riferimento agli artt. 117, 188, 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione. In sintesi, le Regioni lamentano l'attribuzione in via esclusiva allo Stato del potere di adottare misure di sostegno per taluni settori produttivi e la conseguente invasioni di propri ambiti di competenza (residuale o concorrente), nonché la lesione dello schema di ripartizione delle funzioni amministrative e dell'autonomia finanziaria di cui agli artt. 118 e 119 Cost. Per un commento della sentenza cfr. L. Casseti, *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza*, disponibile sul sito www.federalismi.it.

Punto 3 del considerato in diritto.

Punto 3 del considerato in diritto.

Punto 3 del considerato in diritto.

Tra l'altro, secondo la Corte, tali criteri non prendono in considerazione ulteriori requisiti dell'aspirante, quali ad esempio, precedenti esperienze di gestione nel settore.

Punto 4 del considerato in diritto.

Cfr. U. De Siervo, *Il sistema delle fonti: il riparto delle potestà normativa tra Stato e Regioni*, Relazione al Convegno di Varenna 16/18 settembre 2004, *L'Attuazione del Titolo V della Costituzione*, 7.

Peraltro, con riferimento agli elenchi di materie di cui all'art. 117 Cost., la dottrina, fin dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V, ha evidenziato come in molti casi si tratta di materie che sfuggono al concetto tradizionale di "materia" da intendersi come settore facilmente delimitabile nei suoi confini, sulla base dei tradizionali criteri interpretativi, nel quale individuare lo spazio di competenza attribuito al legislatore statale o regionale. Sul punto cfr. G. Falcon, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in questa *Rivista*, 2001, 1, 5; A. D'Atena, *Materie legislative cit.* 5, e ID., *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2002, 2/3, 314, secondo cui le difficoltà che si registrano sul piano interpretativo dell'art. 117 Cost. sono dovute in buona parte all'approssimazione che ha presieduto all'individuazione delle voci mediante cui sono identificati gli ambiti di competenza. Secondo S. Grassi, *Agricoltura, ambiente ed ecosistema nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in A. Germanò (a cura di), *Il governo dell'agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, *Atti dell'incontro di studio*, Firenze, 13 aprile 2002, Milano, 2003, 46, le materie che vengono indicate nel nuovo art. 117 Cost. sono definite con termini nuovi, di regola corrispondenti ai termini utilizzati per indicare le competenze e le politiche comunitarie, ma soprattutto sono materie rispetto alle quali non è possibile una separazione verticale delle rispettive attribuzioni.

Cfr. A. Pisaneschi, *Enti locali, servizi pubblici e materie funzione nel titolo V della Costituzione*, in *Rivista Amministrativa della Regione Toscana*, 2003, n. 2/3, 81, secondo il quale le "materie oggetto" sono quelle il cui ambito si determina con riferimento ad un oggetto che può consistere in un istituto o in un bene; le "materie attività" sono quelle per le quali al contrario l'oggetto non costituisce l'elemento decisivo ai fini dell'attribuzione della competenza, differenziandosi invece le attività ad esso relative. Vi sono poi tipologie di materie nelle quali ciò che rileva non è la natura dell'oggetto, ma invece la natura delle norme che lo disciplinano. Sono invece "materie scopo" quelle in cui la fattispecie si determina in relazione al raggiungimento di una finalità, avuto riguardo agli scopi o obiettivi che sono chiamate a perseguire e in funzione dei quali sono riconosciute. Nello stesso senso cfr. A. D'Atena, *Materie legislative cit.*, 21-22, secondo il quale l'elenco di cui all'art. 117, comma 2, Cost., include alcune competenze, che costruite in relazione al fine e non all'oggetto, si presentano come competenze senza oggetto: chiamate a definire se stese mediante il proprio esercizio, con la conseguenza che ben possono incidere su oggetti disparati.

G. Falcon, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte Seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, 1252. Secondo lo stesso autore, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in questa *Rivista*, 2001, n. 1, 5, alcune delle materie di cui all'art. 117, comma 2, Cost., costituiscono dunque un "titolo di legittimazione trasversale delle materie", capace di tradursi in occasioni per il legislatore statale di condizionare la legislazione regionale anche negli ambiti materiali non espressamente enumerati.

Ci si riferisce alla sent. n. 204 del 2004, punto 3.4.2. del considerato in diritto. La Corte con questa sentenza ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 1, d.lgs. n. 80 del 1998, come sostituito dall'art. 7, lettera a)

della legge 21 luglio 2002, n. 205 nella parte in cui prevede che sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo "«tutte le controversie in materia di pubblici servizi, ivi compresi quelli», anziché «le controversie in materia di pubblici servizi relative a concessioni di pubblici servizi, escluse quelle concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi, ovvero relative a provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione o dal gestore di un pubblico servizio in un procedimento amministrativo disciplinato dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, ovvero ancora relative all'affidamento di un pubblico servizio, ed alla vigilanza e controllo nei confronti del gestore, nonché»". Per un commento di questa decisione cfr. V. Cerulli Irelli, *Giurisdizione esclusiva e azione risarcitoria nella sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 5 luglio 2004*, disponibile sul sito www.federalismi.it; F. Lorenzoni, *Commento a prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 5 luglio 2004*, disponibile sullo stesso sito; L. Coen, *Corte cost. 204/2004: una prima lettura in tema di servizi pubblici*, disponibile sul sito del Forum di Quaderni costituzionali.

Con riferimento al significato da attribuire al termine funzioni, la dottrina è concorde nel ritenere che esso sia utilizzato per indicare il profilo teleologico dell'azione sicché le funzioni amministrative di cui parla la Costituzione si identificano con i compiti, o se si preferisce, con i fini che debbono essere perseguiti. Sulla nozione di funzioni fondamentali si veda A. Corpaci, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in questa *Rivista*, 2001, 6, 1305; A. D'Atena, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2002, n. 2/3, 108 ss.; G. Falcon, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 117 e 118 della Costituzione*, in questa *Rivista*, 2002, 383 ss.

Mentre il testo dell'art. 117, comma 2, lett. p) parla di funzioni fondamentali, l'art. 118, comma 1, Cost. parla di funzioni amministrative attribuite ai Comuni e di funzioni eventualmente conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Ancora, l'art. 118, comma 2, Cost. prevede che i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale secondo le rispettive competenze. L'art. 117, comma 6, stabilisce poi che i Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

A. D'Atena, *La difficile transizione* cit., 308-309. Sul punto cfr. anche S. Civitarese Matteucci, *L'autonomia istituzionale e normativa degli Enti locali dopo la Riforma del Titolo V Parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, in *Le Regioni*, 2002, 479 ss., secondo il quale è necessario interpretare le funzioni fondamentali in stretto raccordo con le altre due locuzioni utilizzate nell'art. 117, comma 2, lett. p) (ossia organi di governo e sistema elettorale) così da "configurare una competenza legislativa statale esclusiva riferita agli elementi essenziali dell'articolazione dell'assetto istituzionale delle autonomie locali". Cfr. anche G. Falcon, *Funzioni amministrative ed enti locali* cit., 397 ss., secondo il quale "mi sembra chiaro che la specificazione fondamentali implica che le funzioni definite tali abbiano un peculiare rapporto con le caratteristiche e la ragion d'essere dell'ente. Le funzioni fondamentali sono quelle che lo caratterizzano come ente di quel determinato tipo e che ne definiscono l'ambito di azione in termini tali che la sottrazione di ognuno degli ambiti definiti come fondamentali condurrebbe ad un mutamento significativo della fisionomia dell'ente".

M. Cammelli, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in questa *Rivista*, 2001, n. 6, 1293.

Cfr. R. Bin, *La funzione amministrativa, Relazione all'Incontro di studio promosso dall'Associazione Italiana dei costituzionalisti, su "Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione - Primi problemi della sua attuazione"*, Bologna, 2002, 361 ss., secondo cui sarebbero invece proprie quelle attribuibili da parte da Stato e Regioni facendo uso del principio di differenziazione (e quindi non necessariamente comuni agli enti del medesimo tipo); conferite, le funzioni spostabili dal livello comunale ad un livello superiore, per assicurarne l'esercizio unitario, ai sensi dell'art. 118, comma 1.

A tal proposito, secondo G.F. Ferrari, *Servizi* cit., 26, alcuni spunti possono essere tratti dalla sentenza n. 17 del 2004 della Corte costituzionale, in cui si afferma "E' altresì infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 4, della legge n. 448 del 2001, nella parte in cui prevede che gli enti locali con popolazione inferiore ai cinquemila abitanti, anche al fine di operare un contenimento della spesa, possono adottare disposizioni regolamentari organizzative, attribuendo ai componenti dell'organo esecutivo (Sindaco e assessori) la responsabilità degli uffici e dei servizi e il potere di porre in essere anche atti di natura tecnico gestionale. Si tratta infatti di intervento legislativo statale riguardante l'organo esecutivo comunale e le funzioni essenziali attribuibili allo stesso organo, settore che - pur appartenente in linea di principio alla materia dell'organizzazione degli enti locali - resta enucleato dalla norma costituzionale ed attribuito alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, in forza dell'art. 117, secondo comma lett. p) della Costituzione". La Corte, infatti, secondo l'autore sembra ammettere che nell'esercizio del potere legislativo di

cui all'art. 117, comma 2, lett. p) lo Stato possa ingerirsi nell'organizzazione di Regioni ed enti locali, con la previsione dell'acquisto sul mercato di servizi prima prodotti internamente, per realizzare economie di gestione, nonché a costituire soggetti di diritto privato per l'affidamento di tali servizi, benché con disposizione non precettiva ma facoltizzante.

Sul punto cfr. G. Berti, *I pubblici servizi tra funzione e privatizzazione*, in *Jus*, 1999, cit., 871. A tal proposito si deve considerare che da sempre i servizi pubblici sono stati oggetto di disciplina da parte degli statuti comunali. In Toscana, ad esempio, tutti gli statuti comunali, contengono disposizioni in materia di servizi pubblici comunali.

Peraltro, secondo F. Pizzetti, *Art. 2*, in F. Bassanini ed altri, *Legge la Loggia, Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, 2003, 64 ss., l'art. 2, comma 4, lett. b) della legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge La Loggia) "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*" - che ha definito l'oggetto della delega conferita al Governo nella individuazione delle "*funzioni fondamentali dei Comuni, delle province e delle Città metropolitane in modo da prevedere, anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica, per ciascun livello di Governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte*" - , data la molteplicità di specificazioni relative alla tipologia delle funzioni fondamentali, "*vuole avere un carattere potenzialmente ricognitivo di tutti i diversi significati possibili sottesi alla formulazione usata dalla Costituzione [...]. Si tratta di una formulazione molto ampia, che consente e impone al legislatore delegato di muoversi su entrambi i piani, al fine di individuare sia le funzioni fondamentali che sono tali in virtù della loro strumentalità all'esistenza e all'operatività stessa dell'ente sia le funzioni che sono fondamentali perché essenziali per il soddisfacimento dei bisogni primari della comunità*".

Sul concetto di essenzialità la dottrina è sostanzialmente unanime nel ritenere che questa assume un significato esclusivamente relazionale e vale a distinguere in ogni ambito di materia le prestazioni che devono essere garantite quale contenuto minimo dei diritti riconosciuti dalla Costituzione da quelle che, sebbene afferiscano agli stessi diritti, debbano essere ritenute accessorie. Cfr. A. Ruggeri, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in *Quad. reg.*, 2001, 593; G. Falcon, *Il nuovo titolo V cit.*, 1247; R. Tosi, *La legge costituzionale 3/01: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in questa *Rivista*, 2001, 1233.

Sotto tale profilo, peraltro, assume significato quanto affermato dalla Corte nella sentenza n. 88 del 2003, secondo cui il fondamentale potere di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale è uno specifico potere di tipo normativo, che deve, quindi, essere esercitato sulla base di apposite leggi e non meramente dedotto da alcune prescrizioni contenute nella legislazione o comunque deducibili dall'ordinamento vigente

Sul punto cfr. G. F. Ferrari, *Servizi pubblici cit.*, 25, che cita ad esempio il caso dei servizi idrici o energetici erogati a livello comunale e la loro incidenza sul diritto alla salute e su quello all'abitazione, definiti come fondamentali dalla stessa Corte costituzionale. Di contrario avviso sembra essere la Corte costituzionale nella misura in cui ha sottolineato che la disciplina in esame riguarda precipuamente servizi di rilevanza economica e comune non attiene alla determinazione di livelli essenziali.

Per tale configurazione cfr. M.A. Cabiddu, *I servizi pubblici tra organizzazione amministrativa e principi costituzionali*, in L. Ammannati - M.A. Cabiddu - P. De Carli, *Servizi pubblici, concorrenza, diritti*, Milano, 2001, 13 ss. Sul punto cfr. anche A. Bardusco, *L'assunzione dei pubblici servizi e le scelte della forma di gestione*, in G. Caia (a cura di), *I servizi pubblici locali: evoluzione e prospettive*, Rimini, 1995, 14, nonché D. Sorace, *Servizi pubblici e servizi (economici) di pubblica utilità*, in *Diritto pubblico*, 1999, 419 ss.;

Sulla distinzione tra diritti civili, che si risolvono nell'attribuzione di un'area di riservato dominio, e diritti sociali, che si risolvono nell'ottenere una prestazione, e in generale sulla materia di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) Cost. cfr. G. Rossi, A. Benedetti, *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Lav. Pubb. Amm.*, 2002, 22 ss., nonché M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, co. 2, lett. m), Cost.*, in *Pol. Dir.*, 2002, 345 ss.

Cfr. sent. n. 282 del 2002, su cui in particolare C. Pinelli, *Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, co. 2, lett. m), Cost.*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, 880 ss; nonché D. Morana, *La tutela della salute, fra libertà e*

prestazioni, dopo la riforma del Titolo V. A proposito della sentenza 282/2002 della Corte costituzionale, in *Giur. cost.*, 2004.

Con la conseguenza che l'attribuzione di questa competenza in via esclusiva al livello statale sta a significare che il nostro ordinamento, pur nel rispetto del pluralismo introdotto con la riforma del Titolo V, non può giustificare oltre un certo limite disuguaglianze in relazione all'effettiva tutela dei diritti della persona dovute alle differenziazioni delle funzioni di governo tra diversi livelli territoriali e determina la competenza dello stesso di prescrivere ed assicurare *standard* qualitativi e quantitativi alle prestazioni che devono essere assicurate uniformemente su tutto il territorio nazionale a qualsiasi cittadino. Peraltro, questa tematica appare talmente centrale che non solo vi è nella materia in questione una competenza legislativa esclusiva dello Stato, ma vi è anche la possibilità ai sensi dell'art. 120, comma 2, Cost. dell'intervento sostitutivo del Governo nei confronti delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni.

L'espressione è di A. D'Atena, *Materie legislative* cit., 34, che annovera tra le competenze finalistiche la tutela della concorrenza e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e ne individua i caratteri salienti da un lato nel fatto che sono competenze senza oggetto, che, dunque, definiscono il loro ambito di incidenza attraverso il proprio esercizio e dall'altro, nella loro estrema duttilità nel rapportarsi con il legislatore regionale, tanto da costituire un elemento di flessibilità del riparto di competenze tra Stato e Regioni. Nello stesso senso G. Corso, *La tutela della concorrenza* cit., 981.

Cfr. per tutti L. Cassetti, *Potestà legislativa regionale* cit. Nello stesso senso si è espresso anche il Cons. Stato, sez. IV, 27 maggio 2002, n. 2922, secondo cui "*La tutela della concorrenza indica una materia che coincide con un valore comune a molti settori dell'ordinamento e che, pertanto, non consente di ancorare la potestà statale ad un oggetto ristretto e limitato, e che è caratterizzata dalla trasversalità e non si restringe ad una legge statale generica ed una tantum, ma si spinge fino alle singole discipline di settore, per regolare quanto meno gli aspetti più importanti*".

In tal senso L. Buffoni, *La tutela della concorrenza dopo la riforma del Titolo V: il fondamento costituzionale e d il riparto di competenze legislative*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2003, 2, 345 ss. In tal senso, secondo G. Falcon, *Modello e transizione*, 1247 ss. la tutela della concorrenza potrebbe configurarsi come uno dei possibili titoli abilitanti l'intervento statale a protezione di quell'interesse nazionale che, scomparso come limite generale della legislazione nazionale, rimarrebbe nel nostro ordinamento costituzionale sotto forma di specifiche e tassative riserve di competenza dello Stato.

. A. Vigneri, *La liberalizzazione dei servizi pubblici locali*, in questa *Rivista*, 2002, n. 5, 1117.

Cfr. sempre L. Cassetti, *Potestà legislativa regionale*, cit., 2, che conclude le sue osservazioni sostenendo che "*la struttura normativa e le finalità delle regole antitrust, ovverosia dei divieti posti dalla legge n. 287 del 1990 a difesa della concorrenzialità nel mercato nazionale, evidenziano quel minimo di omogeneità tale da far ritenere che l'oggetto delle corrispondenti competenze riservate dalla revisione del titolo V in via esclusiva allo stato possa essere considerato una materia: il rispetto di quelle regole coinvolge trasversalmente anche l'esercizio di quelle competenze in materie economiche quali l'industria, il commercio e il turismo oggi attribuite alla potestà legislativa piena delle Regioni. La differente struttura e le finalità delle norme statali che introducono forme di regolazione economica in taluni settori (del mercato nazionale) che per ragioni oggettive richiedono la predeterminazione di una struttura concorrenziale consiglia di mantenere questo tipo di difesa al di fuori della materia antitrust. Le norme statali sulla regolazione di settore coinvolgono direttamente alcune materie di competenza regionale relative ai servizi pubblici, con la conseguenza che i confini dell'incidenza dei principi sui quali si fonda la regolazione statale nei settori che vedono oggi coinvolta la potestà legislativa regionale devono essere precisati caso per caso in relazione alle caratteristiche del mercato di riferimento e, in particolare, in relazione alla più o meno effettiva attualità dell'esigenza di produrre e disegnare condizioni concorrenziali al suo interno*".

Cfr. Corte costituzionale, sent. 26 luglio 2002, n. 407, con nota di M. Cecchetti, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, in questa *Rivista*, 2003, 1, in cui la Corte afferma che la tutela dell'ambiente non configura una materia in senso tecnico, ma piuttosto una materia trasversale, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse che ben possono essere anche regionali. Nello stesso senso cfr. anche la sent. 26 giugno 2002, n. 282, con nota di A. D'Atena, *La Consulta parla ... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.*, 2002, 3, 2027 ss.; nonché di D. Morana, *La tutela della salute* cit., 2034; L. Violini, *La tutela della salute e i limiti al potere di legiferare: sull'incostituzionalità di una legge regionale che vieta specifici interventi terapeutici senza adeguata istruttoria tecnico-scientifica*, in questa *Rivista*, 2002, 1450. Nello stesso

senso cfr. anche Corte cost., sent. nn. 536 del 2002, 222 del 2003 e 259 del 2004. In particolare nella sent. n. 222 del 2003 si afferma che *"l'ambiente si presenta, in altre parole, come un valore trasversale, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, senza che ne resti esclusa la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali"*. Per un commento della sentenza si veda F. Benelli, *L'ambiente tra "smaterializzazione" della materia e sussidiarietà legislativa*, disponibile sul sito www.giurcost.org per gentile concessione del Forum di Quaderni costituzionali.

Sul punto cfr. G. Corso, *La tutela della concorrenza* cit., 986, secondo cui il fine di tutelare la concorrenza funge da limite della stessa potestà legislativa statale: nel senso che il legislatore statale dovrà trattare la concorrenza non come fatto da regolare, ma come valore da tutelare e promuovere, astenendosi dalle politiche che indebitamente escludono e limitano la concorrenza. *"Ciò ci permette di cogliere la differenza che corre tra una tutela della concorrenza affidata alla legge ordinaria e una tutela della concorrenza assicurata da una norma costituzionale. Nel primo caso la legge tenderà a prevenire e a punire le restrizioni della concorrenza. Mediante intese o abusi di posizione dominate, divieto di concentrazioni (art. 1. l. n. 287 del 1990). Nel secondo caso viene eretta una barriera anche contro le limitazioni della concorrenza determinate da pubblici poteri, o conseguenti alla legge statale o regionale"*.

Con la conseguenza che lo Stato negli eventuali giudizi di legittimità costituzionale di leggi regionali invasive delle competenze statali non dovrebbe limitarsi ad invocare la invasione della competenza di cui all'art. 117, comma 2, Cost., dovendo invece indicare la norma di legge che configura l'esercizio in concreto di tale tipo di competenza e che si configura come limite oltre il quale il legislatore regionale non può spingersi.

L'espressione è di F. Benelli, *L'Ambiente tra smaterializzazione della materia* cit., 3.

La Corte nella sent. n. 14 del 2004 aveva chiarito che *"l'inclusione di questa competenza statale nella lett. e) dell'art. 117, secondo comma, Cost., evidenzia l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese; strumenti che in definitiva esprimono un carattere unitario [...]. Appartengono invece alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale, tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale"*.

Secondo A. Ruggeri, *Il parallelismo redivivo e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e però, solo in parte soddisfacente) pronuncia*, disponibile nel forum di Quad. cost. in rete, 1, la lettura del nuovo Titolo V della Costituzione da parte della Corte costituzionale enuclea principi già *in nuce* racchiusi nel titolo stesso, ponendosi, quali possibili svolgimenti e forme di espressione del nuovo modello, in conseguenza delle aperture semantiche di cui lo stesso è dotato.

In particolare, la Corte nella ormai nota sentenza n. 303 del 2003 ha riconosciuto che la sussidiarietà informa non solo il riparto delle competenze amministrative ma anche quello delle funzioni legislative con la conseguenza che l'art. 118 Cost. orienta la lettura dell'art. 117, rendendo flessibile la distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni: *"una volta stabilito che nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, in virtù dell'art. 118, primo comma, la legge può attribuire allo Stato funzioni amministrative e riconosciuto che, in ossequio ai canoni fondanti dello Stato di diritto essa è anche abilitata a organizzarle e regolarle, al fine di rendere l'esercizio permanentemente raffrontabile ad un parametro legale, resta da chiarire che i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata"*. Peraltro, nella stessa sentenza la Corte ha escluso che il meccanismo di flessibilità possa valere anche con riferimento al sistema di riparto della potestà regolamentare, affermando l'impossibilità per lo Stato di disciplinare mediante regolamento materie di competenza regionale: *"alla fonte secondaria statale è inibita in radice la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti; e neppure i principi di sussidiarietà e adeguatezza possono conferire una capacità che è estranea al loro valore, quella cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario"*. Per un commento della sentenza cfr. A. Ruggeri, *Il parallelismo redivivo* cit., disponibile nel forum di Quad. cost. in rete, nonché sempre sullo stesso sito A. Morrone, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*; Q. Camerlengo, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*; E. D'Arpe, *La Consulta censura le norme statali cedevoli ponendo in crisi il nuovo aspetto della sentenza 303/2003*; F. Cintioli, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza n. 303 del 2003*; S. Bartole, *Collaborazione e*

sussidiarietà nel nuovo ordine regionale; A. D'Atena, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*. Sul punto cfr. anche A. Anzon, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, disponibile sul sito <http://web.unife/progetti/forumcostituzionale>.

Nella sentenza n. 6 del 2004 (commentata da O. Chessa, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, disponibile sul sito: www.forumcostituzionale.it nonché da S. Agosta, *La Corte costituzionale dà finalmente la ... "scossa" alla materia delle intese tra Stato e Regioni? (brevi note a margine di una recente pronuncia sul sistema elettrico nazionale)*, disponibile sullo stesso sito) la Corte - ricondotta la disciplina impugnata nell'ambito della materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" di cui all'art. 117, comma 3, Cost., e riconosciuto che questa non si limita a dettare principi fondamentali volti a guidare il legislatore regionale nell'esercizio delle proprie attribuzioni, ma introduce norme di dettaglio autoapplicative e intrinsecamente non suscettibili di essere sostituite dalle Regioni - ribadisce che, per giudicare della legittimità costituzionale della normativa impugnata, è necessario non già considerarne la conformità rispetto all'art. 117 Cost., bensì valutarne la rispondenza, da un lato, ai criteri indicati dall'art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle procedure amministrative, dall'altro al principio di leale collaborazione. In particolare, la Corte, ribadito che una deroga al riparto operato dall'art. 117 Cost. può essere giustificata "solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata", precisa che affinché nelle materie di cui all'art. 117, commi 3 e 4, una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale e al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario non solo che "rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario delle funzioni", ma anche che "risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine". Con la conseguenza che, al fine di stabilire la legittimità dell'intervento statale, occorre valutare se la strumentazione normativa prescelta, anche di dettaglio, sia proporzionata ed adeguata, nonché strettamente indispensabile rispetto allo scopo di realizzare l'esigenza unitaria. Sotto questo profilo, dunque, per le materie di cui all'art. 117, comma 3, Cost., la linea di confine tra interventi del legislatore statale volti ad allocare funzioni amministrative al livello centrale e a regolarne l'esercizio e interventi del legislatore regionale non si gioca più solo ed esclusivamente sulla distinzione tra principi fondamentali e disciplina di dettaglio, ma anche tale distinzione deve essere letta sulla base della dicotomia tra esigenze di differenziazione ed esigenze unitarie, o se si vuole alla luce del principio di sussidiarietà, da intendersi, secondo O. Chessa, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie* cit., 5, che riporta tra virgolette le parole di A. D'Atena, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, n. 1, 17 come principio che "indica un favor, cioè una «decisione di preferenza in favore dell'ambito più vicino agli interessati» ed insieme le condizioni in presenza delle quali è possibile derogarvi. In tal senso l'azione sussidiaria deve fornire ragioni che giustifichino il venir meno del favor e cioè deve costituire un mezzo idoneo e non eccessivo, vale a dire strettamente indispensabile, al conseguimento del fine che l'istanza unitaria si prefigge". Nella successiva sentenza n. 7 del 2004, la Corte poi - affermando che il Gestore unico nazionale può adottare, soltanto le norme tecniche essenziali in materia di progettazione e funzionamento degli impianti di generazione, distribuzione e conservazione dell'energia, in nome dell' "esigenza unitaria di garantire la più idonea connessione alla rete di trasmissione nazionale, nonché la sicurezza e la connessione operativa tra le reti", con la conseguenza che la potestà regionale in materia appare limitata all'emanazione di regole tecniche "ulteriori" e "aggiuntive" - sembra connotare in modo flessibile anche il riparto della potestà normativa secondaria. Nonostante la disciplina contenuta nella disposizione impugnata sia da ricondurre all'art. 117, comma 3, l'esigenza unitaria di "garantire la più idonea connessione alla rete di trasmissione nazionale, nonché la sicurezza e la connessione operativa tra le reti" sembrerebbe consentire l'attrazione al livello statale della potestà regolamentare spettante ai sensi dell'art. 117, comma 6, Cost. alle Regioni. In questo senso cfr. S. Pintus, *La sentenza n. 7 del 2004 della Corte costituzionale. Sussidiarietà, norme tecniche e riparto di competenze normative tra Stato e Regioni*, disponibile sul sito www.giurcost.org per gentile concessione della rivista telematica federalismi.it.

Si pensi ad esempio ad una disciplina relativa alla individuazione delle dimensioni ottimali dei vari servizi a livello regionale oppure, sulla scorta di quanto espressamente affermato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 272 del 2004, ad una disciplina relativa alla definizione dei criteri in base ai quali aggiudicare le gare.

La ricostruzione del sistema delle fonti competenti a definire la disciplina dei servizi pubblici locali si completa infatti con la considerazione che con riferimento alla disciplina dei diversi "settori" occorre guardare all'interesse che ogni specifico servizio è chiamato a soddisfare e alla sua "afferenza" a materie attribuite alla potestà legislativa dello Stato e/o delle Regioni.

Cfr. G. Falcon, *Considerazioni finali*, in questa *Rivista*, 2002, n. 5, 1039.

Cfr. G. Falcon,, *Considerazioni cit.*, 1039.

P. Caretti, *Fonti statali e fonti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in questa *Rivista*, 2002, 5, 955 ss.

Forum di Quaderni Costituzionali

i Costituzionali