

La leale collaborazione tra Stato e Regioni per i «requisiti di sistema» delle gestioni aeroportuali

di Silvio Busti

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2008)

1. La sentenza in epigrafe interviene in materia di proventi ed infrastrutture aeroportuali, nonché di competitività e sicurezza del sistema aeroportuale, per censurare parzialmente, con riferimento soprattutto agli art. 117 e 118 cost., alcune disposizioni del d.l. 30 settembre 2005 n. 203, convertito con modifiche nella l. 2 dicembre 2005 n. 248 (misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria).

Oggetto di diversi ricorsi per la loro pretesa illegittimità costituzionale da parte di Regioni a statuto sia ordinario che speciale, gli art. da 11 *nonies* a 11 *terdecies* della predetta legge pongono nuovi requisiti di sistema delle gestioni aeroportuali, introducendo un particolare meccanismo per la determinazione dei relativi proventi.

Questi ricomprendono: a) i corrispettivi per i servizi di sicurezza eventualmente affidati al gestore aeroportuale, come il controllo dei passeggeri in partenza e transito, del loro bagaglio a mano o consegnato al vettore, delle merci e dei plichi dei corrieri-espresso, delle provviste di bordo e del materiale *catering*, nonché la vigilanza dell'aeromobile in sosta e la scorta di tutte le cose movimentate da o verso di esso (d.m. Trasporti 29 gennaio 1999 n. 85, attuativo dell'art. 5 d.l. 18 gennaio 1992 n. 9, convertito dalla l. 28 febbraio 1992 n. 217, in materia di affidamento in concessione dei servizi di sicurezza in ambito aeroportuale, per l'espletamento dei quali non sia richiesto l'esercizio di pubbliche potestà o l'impiego di forze di polizia)¹; b) la «tassa erariale» sulle merci trasportate a mezzo di aeromobile prevista nell'art. 1 d.l. 28 febbraio 1974 n. 47, convertito con modifiche dalla l. 16 aprile 1974 n. 117, a carico del vettore, solidalmente al proprietario del velivolo, con diritto di rivalsa su mittente o destinatario²; c) i c.d. diritti aeroportuali contemplati nella l. 5 maggio 1976 n. 324 per l'imbarco di passeggeri e per la partenza, atterraggio, sosta o ricovero degli aeromobili negli aeroporti aperti al traffico aereo civile³;

¹ I servizi di controllo dei passeggeri in partenza e transito e dei bagagli a mano o consegnati, nonché della merce e dei plichi dei corrieri-espresso, sono affidati in concessione alle società di gestione aeroportuale, che li possono espletare direttamente od affidare con procedure di gara a certificate imprese di sicurezza. Per gli altri servizi non è invece previsto un procedimento concessorio, ma solo l'accertamento, da parte dell'ENAC (Ente nazionale per l'aviazione civile) e del Ministero dell'interno, dei requisiti tecnico-professionali in capo alle categorie di soggetti legittimati a svolgerli («vettori» od «altri operatori aeroportuali, direttamente ovvero tramite il gestore aeroportuale o imprese di sicurezza»: art. 3.2 d.m. Trasporti 29 gennaio 1999 n. 85, su cui F. SALERNO, *L'affidamento in concessione dei servizi di sicurezza aeroportuali nel generale processo di privatizzazione degli aeroporti italiani*, in *Dir. trasp.*, 2003, 515 ss., 533 ss.).

² La «tassa» in parola, commisurata ad ogni kg. di peso lordo della merce caricata, non è dovuta in caso di trasbordo ed è determinata con d.p.r. per ciascun aeroporto, tenuto conto del relativo volume di traffico e del costo di gestione dei servizi (art. 1 d.l. 28 febbraio 1974 n. 47, convertito nella l. 16 aprile 1974 n. 117, su cui D. GAETA, *Tasse aeronautiche*, in *Enc. dir.*, XLIV/1992, 28 ss.; F. GRAZIANO, *Tasse aeroportuali*, in *Dig. comm.*, XV/1998, 348 ss.).

³ I diritti per il decollo, l'atterraggio e lo stazionamento del velivolo sono dovuti dal suo esercente in caso di utilizzo dell'apparecchio in attività commerciali, ed altrimenti dal pilota (art. 2.2 e 3.2 legge 324/1976), sempre solidalmente al proprietario del mezzo (art. 6.1 della predetta legge). Non è dovuto alcun diritto per il ricovero o la sosta dei velivoli negli spazi adibiti a propria base di armamento dalla Compagnia aerea (art. 3.3 legge predetta).

Il diritto d'imbarco passeggeri, previsto inizialmente solo per i voli internazionali, è stato esteso a quelli nazionali dalla l. 2 ottobre 1991 n. 316 (su cui P. GIRARDI, *Tariffe aeree in libertà condizionata*, in *Dir. trasp.*, I/1992, 58 ss.).

d) i proventi per i servizi di assistenza a terra (art. 706 c. nav.), *alias handling*, oggetto di ampia liberalizzazione comunitaria a seguito della direttiva Consiglio CE 15 ottobre 1996 n. 67, recepita col d.lg. 13 gennaio 1999 n. 18, nel cui allegato A è riportato un dettagliato elenco dei possibili servizi in questione, per i quali viene ammessa addirittura l'autoproduzione da parte dei vettori, legittimandosi così un regime, appunto, di autoassistenza⁴.

2. Per i proventi dell'assistenza a terra è sempre risultato assolutamente prevalente l'assunto del loro carattere di corrispettivo del servizio (ovviamente escluso, quest'ultimo, qualora il vettore provveda in proprio all'*handling*), in considerazione delle modalità di determinazione delle relative tariffe⁵, stabilite dal prestatore del servizio e solo approvate dal Ministro dei trasporti (art. 1 legge 2 ottobre 1991 n. 316, richiamato espressamente per il profilo tariffario dall'art. 19 del ricordato d.lg. 18/1999, attuativo della direttiva sull'*handling* negli aeroporti comunitari aperti al traffico aereo commerciale)⁶.

Successivamente ad una procedura di infrazione promossa dalla Commissione UE contro il nostro Paese a causa dell'applicazione di diritti d'imbarco delle persone diversificati fra servizi aerei nazionali o trasporti tra l'Italia e gli altri Stati comunitari (causa n. C 447/99, decisa sfavorevolmente per l'Italia da Corte Giustizia, sez. II, 4 luglio 2001 in *Racc.* 2001, I, 5203 ss.), gli stessi diritti sono stati unificati con d.m. 4 agosto 2000 n. 120/T, pur nella loro persistente differenziazione a seconda dell'aeroporto interessato dal servizio di trasporto (G. DE STEFANI, *Diritto aereo*, Roma, 2002, 92). Analogamente si è provveduto, con d.m. Trasporti 14 novembre 2000 (in G.U. 13 febbraio 2001 n. 36), per i diritti relativi a partenza ed atterraggio degli aeromobili da e verso scali nazionali e comunitari (G. TINELLI, *I corrispettivi per l'uso degli aeroporti: natura giuridica e disciplina fiscale, ne Il diritto degli aeroporti nel nuovo codice della navigazione*, a cura di M.A. SANDULLI, 73 ss., 79 nt. 9). Con il riferito art. 11 *nonies*, comma 1.b del d.l. 30 settembre 2005 n. 203, come modificato dalla l. di conversione, oggetto della decisione di illegittimità costituzionale in esame, viene soppressa la maggiorazione del 50% dei diritti aeroportuali nei casi di decollo ed atterraggio dell'aeromobile in ore notturne. Non è provento del gestore aeroportuale l'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili, dovuta dal loro esercente per ogni decollo o atterraggio degli stessi, con l'eccezione dei voli di Stato, sanitari o d'emergenza. L'imposta in questione va alla Regione o Provincia autonoma in cui insiste l'aeroporto civile oggetto delle operazioni di partenza od arrivo del velivolo ed è destinata ai programmi di risanamento e disinquinamento acustico, presentati dai Comuni dell'area interessata. Qualora quest'ultima ricomprenda regioni limitrofe a quella di insediamento dell'aeroporto si procede ad un riparto del gettito dell'imposta in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni (art. 90 ss. l. 21 novembre 2000 n. 342, con cui tra l'altro si sopprime l'imposta erariale istituita, in aumento percentuale dei diritti di decollo e atterraggio degli aeromobili civili, dall'art. 10 d.l. 27 aprile 1990 n. 165, convertito nella l. 26 giugno 1990 n. 165).

⁴ Solo per le c.d. infrastrutture centralizzate, di cui all'allegato B dello stesso d.lg. 18/1999, è possibile per l'ENAC riservarne l'impiego esclusivo al gestore dell'aeroporto, in ragione della complessità del costo o dell'impatto ambientale delle infrastrutture stesse, che ne precludano la suddivisione o duplicazione (art. 9 d.lg. in parola: in generale sulla liberalizzazione dell'*handling* cfr. S.M. CARBONE – F. MUNARI, *L'attuazione nell'ordinamento italiano della direttiva sul libero accesso al mercato dei servizi aeroportuali*, in *Dir. comm. internaz.*, 2000, 95 ss.).

⁵ Si parla di «tariffe» per indicare i corrispettivi d'un servizio determinati o solo approvati dalla pubblica autorità in ragione e funzione dell'interesse pubblico, anche prescindendo da fattori strettamente economici. I «prezzi» sono invece corrispettivi, interamente rimessi al libero mercato, senza bisogno di alcuna approvazione da parte della p.a. In campo economico il termine «tariffa» viene strettamente collegato all'idea di pubblico servizio quale prezzo stabilito od approvato dai pubblici poteri per singola unità del servizio stesso (così M.E. SCHINAIA, *Tariffe dei servizi pubblici*, in *Enc. giur.*, XXX/1993).

⁶ La riferita l. 316/1991 si limita a fare propria la soluzione già raggiunta dalla giurisprudenza (Cass., sez. civ. un., 16 luglio 1985 n. 4151, in *Trasporti*, n. 38, 1986, 69 ss., con ampia nota d'assenso di TURCO BULGHERINI, *Nuovi orientamenti giurisprudenziali relativi al regime giuridico delle tariffe aeroportuali*) sulla formazione delle tariffe di *handling* ad opera dell'impresa e sul carattere di mera approvazione al riguardo da parte della pubblica amministrazione, nell'esercizio d'una discrezionalità solo tecnica, quale semplice riscontro della congruità dei prezzi del servizio di assistenza a terra indicati dal loro operatore, del quale viene affermato il diritto alla copertura dei costi ed alla giusta remunerazione dell'attività e del rischio d'impresa (concorde N. CLIVIO, *Tariffe di handling: ampiezza del potere amministrativo di approvazione e tutela dell'utente*, in *Dir. trasp.*, II/1991, 263 ss., in nota a T.A.R. Lombardia – Brescia 23 maggio 1989 n. 598).

Si è invece a lungo discusso se i diritti aeroportuali per imbarco dei passeggeri, decollo, atterraggio, stazionamento e ricovero degli aeromobili, carico e scarico delle merci, costituiscano vere e proprie entrate per l'erario, come la denominazione data a taluno di tali importi — in particolare la «tassa erariale» sulle merci trasportate per via aerea — può far pensare. Per «tassa» s'intende una prestazione patrimoniale imposta da un soggetto ad altri, nell'esercizio d'un potere pubblico e con la destinazione del relativo importo a copertura di spese pubbliche⁷. Con riguardo alla tassa manca un vero e proprio rapporto sinallagmatico tra l'erogazione del relativo importo da parte del contribuente ed i benefici ottenuti dallo stesso a seguito del prelievo subito: in altri termini fa difetto la corrispettività tra quest'ultimo e l'attività che l'ente pubblico rende direttamente in favore di chi effettua il versamento, pur se sussiste una connessione tra l'uno e l'altra, nel senso che la tassa rappresenta «un prelievo che avviene in occasione dell'esercizio d'un determinato potere pubblico», senza però costituire «il corrispettivo per l'esercizio di tale potere»⁸.

Autoritatività, assenza di sinallagmaticità e destinazione a copertura di spese pubbliche concorrono tutti insieme a qualificare come tassa il prelievo pecuniario imposto dalla pubblica autorità.

Ora, la natura tributaria dei pagamenti contemplati nell'art. 11 *nonies* del d.l. 203/2005 in questione è senz'altro esclusa dalla loro specifica destinazione.

I corrispettivi per i servizi di sicurezza sono espressamente finalizzati a copertura dei costi e per il compenso al fornitore del servizio (art. 5.3 d.l. 18 gennaio 1992 n. 9, convertito dalla l. 28 febbraio 1992 n. 217).

La «tassa erariale» di imbarco e sbarco delle merci trasportate per via aerea ed i diritti aeroportuali di decollo ed atterraggio, stazionamento e ricovero degli aeromobili ed imbarco dei passeggeri sono — negli aeroporti per i quali leggi speciali hanno disposto l'affidamento in gestione — accertati, liquidati e riscossi da parte dei gestori aeroportuali, ai quali sono poi devoluti i proventi dei diritti e della tassa (art. 14 d.p.r. 15 novembre 1982 n. 1085, che ribadisce un principio già espresso nell'art. 6 della ricordata l. 5 maggio 1976 n. 324, in tema di diritti per l'uso degli aeroporti aperti al traffico aereo civile). Si deve al riguardo tener presente che con l'art. 10.13 della l. 24 dicembre 1993 n. 537 si è disposta la costituzione, entro l'anno successivo, di società di capitale per la gestione dei servizi e la realizzazione delle infrastrutture negli aeroporti già gestiti anche in parte dallo Stato, per cui è ormai regola la dismissione della gestione aeroportuale da parte di quest'ultimo. Nel regolamento attuativo della predetta disposizione si è poi ribadita la spettanza alle società in parola di tutte le entrate derivanti dall'esercizio, diretto o per il tramite di subconcessione, dell'attività aeroportuale (art. 15 d.m. 12 novembre 1997 n. 521)⁹.

L'art. 19 d.lg. 18/1999 prevede testualmente l'approvazione ministeriale solo nell'ipotesi che a prestare l'*handling* in un dato aeroporto sia un unico soggetto. Attenta dottrina (M. BRIGNARDELLO, *La disciplina delle tariffe e dei prezzi nel settore dei trasporti*, Torino, 2000, 145 s.), evidenziando la possibilità di intese tra gli esercenti l'attività in questione con conseguenti riflessi negativi sulla concorrenza, conclude per la contraddittorietà della predetta previsione, che non contempla alcun intervento ministeriale sui prezzi dell'assistenza a terra quando in un dato aeroporto la stessa sia prestata da più soggetti.

⁷ In tal senso A. FEDELE, *Corrispettivi di pubblici servizi, prestazioni imposte, tributi*, in *Riv. dir. finanz. e sc. finanze*, 1971, II, 3 ss. e *Tassa*, in *Enc. giur.*, XXX/1993, 4.

⁸ Così, in un'ampia rassegna di dottrina al riguardo, G. TINELLI, *op. cit.*, 87 ss., che evidenzia la differenza tra tassa ed imposta, «il cui pagamento non coincide con l'immediata esecuzione d'una controprestazione a favore dell'obbligato tanto che l'imposta viene definita come il tributo acausale per eccellenza. Nelle tasse, invece, il prelievo è strutturalmente connesso alle attività che l'ente pubblico rende direttamente in favore del soggetto che effettua il versamento, talvolta dietro impulso dell'interessato stesso».

⁹ In G.U. 9 aprile 1998 n. 83. Al regolamento in parola ha poi fatto seguito la circolare applicativa 20 ottobre 1999 n. 12479 A C (in G.U. 14 dicembre 1999 n. 292, suppl. ord. n. 217), che ha espressamente annoverato tra le entrate del gestore aeroportuale i diritti, per l'uso degli aeroporti, di cui alla l. 324/1976 e la tassa di imbarco e sbarco delle merci, contemplata nella l. 117/1976.

È pertanto esclusa la spettanza all'erario dei diritti aeroportuali, della tassa di imbarco e sbarco delle merci o degli importi per l'effettuazione dei servizi di controllo in ambito aeroportuale, per i quali non sia richiesto l'esercizio di pubbliche potestà o l'impiego di forze di polizia (ai sensi del ricordato art. 5.3 d.l. 9/1992, convertito nella l. 217/1992).

Si tratta infatti di corrispettivi per l'utilizzo dell'aeroporto o di servizi in esso prestati, nell'ottica del moderno carattere imprenditoriale della gestione aeroportuale; a maggior ragione va attribuito carattere commutativo alle tariffe di *handling*¹⁰ quale servizio complementare ai tre momenti fondamentali (arrivo, sosta e partenza dell'aeromobile) in cui si sostanzia l'uso dell'aeroporto¹¹.

La questione dei diritti aeroportuali, perpetuata anche di recente dalla giurisprudenza, nel senso della loro natura tributaria¹² anziché di mero corrispettivo di servizi forniti nel quadro d'un rapporto di diritto privato, risulta oggi risolta in maniera definitiva in quest'ultimo senso da una norma di interpretazione autentica, pertanto retroattiva, recata dall'art. 39 *bis* d.l. 1° ottobre 2007 n. 159, introdotto dalla l. di conversione 29 novembre 2007 n. 222. Tale disposizione espressamente esclude che possano interpretarsi come fonte di «obbligazione tributaria» le norme in materia di imbarco e sbarco delle merci trasportate per via aerea, di corrispettivi dei servizi di controllo di sicurezza, di diritti di approdo, partenza, sosta o ricovero degli aeromobili o di imbarco dei passeggeri, compresa l'addizionale comunale su questi ultimi diritti, istituita per l'anno 2004 con l'art. 2.11 della l. 24 dicembre 2003 n. 350 (finanziaria 2004)¹³.

3. Indipendentemente dalla natura, tributaria o meno, degli importi contemplati nell'art. 11 *nonies* del d.l. 203/2005, come convertito dalla l. 248/2005, tale disposizione «ammoderna» i parametri per il calcolo dei diritti aeroportuali¹⁴, dei corrispettivi per i servizi

¹⁰ Le quali (si ricorda) non rientrano tra le questioni oggetto dell'annotata decisione della Consulta: sulla natura privatistica dell'assistenza a terra e delle relative tariffe costituisce punto d'arrivo la ricordata Cass., sez. un. civ., 16 luglio 1985 n. 4151 (*sopra*, nt. 6).

¹¹ Ben prima dei riferiti provvedimenti di legge e regolamentari la dottrina (M. RIGUZZI, *L'impresa aeroportuale*, Padova, 1984, 108 ss. e T. BALLARINO – S. BUSTI, *Diritto aeronautico e spaziale*, Milano, 1988, 473 ss., anche per ulteriori indicazioni di letteratura e giurisprudenza in proposito) aveva escluso la natura erariale degli importi in questione, quali corrispettivi dell'unitaria attività imprenditoriale di chi mette a disposizione impianti e servizi in ambito aeroportuale, siano essi propriamente di *handling* o di altro tipo. Peraltro, anche in dottrina non manca chi attribuisce natura tributaria ai proventi in questione del gestore aeroportuale (P. GIRARDI, *op. cit.*, 67 s.; D. GAETA, *op. cit.*, 30; S. RICCIO, *Aerodromi e aeroporti*, in *Enc. giur.*, I/1988, 4).

¹² Cass., sez. un., ord. 20 maggio 2003 n. 7944, in *Dir. maritt.*, 2005, 1285 ss., con nota di C. GOLDA, *I diritti d'imbarco passeggeri ed il rapporto tra società di gestione aeroportuale e operatori del trasporto aereo. Una questione ancora aperta*; Cass., sez. un., ord. 17 ottobre 2006 n. 22245, *ivi*, 2007, 1169 ss. con nota di M.P. LA SPINA, *I diritti aeroportuali di imbarco: natura giuridica e problematiche sulla giurisdizione*, nonché in *Dir. trasp.*, 2008, 171 ss., con nota di E. ATTILI, *Sulla potestà giurisdizionale in materia di diritti aeroportuali per imbarco e sbarco di passeggeri*.

¹³ La Cass., sez. un., ord. 11 gennaio 2008 n. 379 (in *Dir. trasp.*, 2008, 191 s.) si è prontamente adeguata alla norma di interpretazione autentica in parola, modificando il proprio, precedente orientamento sulla natura tributaria dei diritti aeroportuali, ed affermando allora la giurisdizione in proposito del giudice ordinario, al posto delle Commissioni tributarie investite di tutte le controversie aventi ad oggetto tributi di ogni genere e specie dall'art. 12.2 della l. 28 dicembre 2001 n. 448. Anche se marginalmente, per la transitorietà della norma dell'art. 2.11 della ricordata l. 350/2003, va però criticata la riferita disposizione di interpretazione autentica, quando nega la natura squisitamente tributaria dell'addizionale comunale, imposta autoritativamente per il 2004 sui diritti d'imbarco dei passeggeri. La stessa, pari ad 1 euro per passeggero, finiva nell'entrata del bilancio dello Stato sino all'importo complessivo di 30 milioni di euro, e per l'eventuale eccedenza in un fondo istituito presso il Ministero dell'interno, da ripartirsi per il 20% ai Comuni del sedime aeroportuale o confinanti e per l'80% per il finanziamento di misure di sicurezza negli aeroporti e nelle principali stazioni ferroviarie: pertanto per spese pubbliche.

¹⁴ L'art. 10.10 della l. 24 dicembre 1993 n. 537, come sostituito a seguito di l. 23 dicembre 1996 n. 662 ed oggi oggetto di ulteriore sostituzione appunto con l'art. 11 *nonies* del d.l. 203/2005, rimetteva la

di sicurezza e della tassa di imbarco e sbarco delle merci trasportate per via aerea, col palesato obiettivo di recupero della produttività da parte delle gestioni aeroportuali.

Per la determinazione degli importi in questione è imperativa l'adozione d'un sistema di contabilità analitica dei ricavi e costi afferenti ai servizi, anche commerciali e regolamentati o meno, offerti in ambito aeroportuale, con gli obiettivi funzionali di recuperare i relativi costi e di incrementare la qualità e quantità dei servizi stessi nel rispetto dell'ambiente.

Con l'evidente scopo di contenere il più possibile i costi per l'utenza dei servizi aeroportuali, viene annoverata tra i ricavi del gestore dell'aeroporto anche una quota non inferiore al 50% dell'utile di tale soggetto per le attività «non regolamentate» svolte nell'ambito del sedime aeroportuale¹⁵.

Nell'emanare con decreto per ciascun aeroporto la misura dei proventi in parola, il Ministro infrastrutture e trasporti, di concerto con quelli dell'economia e delle finanze, è chiamato a seguire i criteri elaborati dal CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica) sempre sulla base dei predetti parametri. In proposito il CIPE ha emanato la delibera 15 giugno 2007 n. 38¹⁶, con in allegato la distinzione tra servizi regolamentati o meno, uno schema di regolare tenuta della contabilità analitica tra costi e ricavi e per certificazione dei relativi risultati, anche in funzione della remunerazione del capitale investito e soprattutto dell'eventuale stipula, tra ENAC¹⁷ e gestore dell'aeroporto, d'un contratto di programma quadriennale per la definizione dei requisiti dei vari servizi regolamentati (individuati nell'approdo, partenza, sosta e ricovero degli aeromobili, nell'imbarco di passeggeri e carico e scarico delle merci, nei controlli di sicurezza, nell'uso delle infrastrutture centralizzate dell'aeroporto, nell'assistenza a terra fornita da un unico prestatore).

In ogni caso il decreto, del ministro dei trasporti di concerto con quelli dell'economia e delle finanze, di approvazione dei predetti contratti di programma dovrà predeterminare il *price cap*, cioè la variazione massima annuale¹⁸ dei diritti aeroportuali, della tassa d'imbarco e sbarco delle merci e dei corrispettivi per i servizi di sicurezza, sulla base del

determinazione dei diritti aeroportuali ad un d.m. Trasporti di concerto col Ministro delle finanze che — sentita la c.d. Commissione Sangalli di cui all'art. 9 della l. 5 maggio 1976 n. 324 — tenesse come obiettivi o parametri la tutela ambientale ed il progressivo allineamento degli importi dei diritti in parola alla media europea, in maniera differenziata a seconda della quantità di traffico dei vari aeroporti, nei diversi periodi della giornata (i c.d. *pick charges*), nonché in correlazione al livello qualitativo e quantitativo dei servizi ed alle esigenze di recupero dei costi, in base a criteri di efficienza e sviluppo di ciascun aeroporto (sul tema cfr. G. SILINGARDI, *Il sistema tariffario aeroportuale: profili di revisione*, in *Trasporti*, n. 66, 1995, 21 ss., 26).

¹⁵ Si tratta del c.d. *single till* o «cassa unica», cioè della determinazione delle tariffe aeroportuali in base ai proventi delle attività sia propriamente «aeronautiche» che commerciali o di mera rendita del gestore aeroportuale per l'affidamento (se ammesso) a terzi della gestione di specifici servizi altrimenti di competenza dello stesso gestore. In proposito il Comitato delle Regioni, 71^a sessione plenaria del 10 – 11 ottobre 2007, in un «parere sul futuro degli aeroporti europei», raccomanda, con riguardo alla proposta della Commissione UE di direttiva Parlamento europeo e Consiglio sui diritti aeroportuali (Com. 820/2006 definitivo, su cui M. BRIGNARDELLO, *Tariffe e tributi portuali ed aeroportuali*, in corso di pubblicazione negli Atti del Convegno su «Le infrastrutture marittime ed aeronautiche», Palermo, 2 maggio 2008), «un atteggiamento neutrale dato che il *dual till* (determinazione delle tariffe aeroportuali in base ai soli proventi aeronautici) può comunque assicurare un buon funzionamento».

¹⁶ In G.U. 22 settembre 2007 n. 221.

¹⁷ L'ENAC – Ente nazionale per l'aviazione civile è, ex art. 687 c. nav., un'autorità di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo per il settore dell'aviazione civile, nel rispetto dei poteri di indirizzo del Ministro dei trasporti e fatte salve le competenze specifiche di altri soggetti, come Enav S.p.a. (art. 691 s. c.nav.) o l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo (art. 826 ss. c.nav.). Enav S.p.a. espleta i servizi della navigazione aerea (controllo del traffico aereo, servizi di informazioni volo, consultivi e di allarme), di meteorologia ed informazioni aeronautiche nonché di comunicazione, navigazione e sorveglianza; inoltre redige le carte ostacoli. L'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo conduce l'inchiesta tecnica su ogni incidente aereo od inconveniente grave (situazione in cui viene sfiorato l'incidente) accaduto in territorio italiano.

tasso d'inflazione programmato, dell'obiettivo di recupero della produttività nella gestione aeroportuale, nonché della remunerazione e degli ammortamenti del capitale investito.

Qualora tali contratti di programma a lungo termine non vengano stipulati o solo non ricevano approvazione ministeriale, allora la definizione degli importi in questione sarà annuale, sulla base delle risultanze della predetta contabilità analitica della gestione di ciascun aeroporto o sistema aeroportuale.

È peraltro possibile, ed auspicata dallo stesso CIPE, una normativa regolamentare tariffaria più semplice con riguardo agli aeroporti interessati da un traffico annuale inferiore a 600.000 unità, equivalente ciascuna ad un passeggero o a 100 kg di merce o posta.

In attesa della compiuta realizzazione della nuova disciplina dei riferiti proventi aeroportuali, si è provveduto alla temporanea riduzione (del 75%) degli stessi, contemporaneamente riducendosi, in ugual percentuale, il canone di concessione demaniale¹⁹ dovuto dal gestore dell'aeroporto all'ENAC²⁰, con accollo delle minori entrate per quest'ultimo al bilancio dello Stato (art. 11 *decies* d.l. 203/2005).

La nuova normativa sui «requisiti di sistema» delle gestioni aeroportuali puntualizza poi la competenza del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti in ordine alla programmazione degli interventi infrastrutturali per lo sviluppo dei collegamenti con gli aeroporti di interesse nazionale (art. 698 c.nav.), quali particolarmente gli *hubs* di Fiumicino e Malpensa, imponendo (art. 11 *undecies* d.l. 203/2005) ad ENAC ed Enav S.p.a.²¹ di tener conto di tale programmazione nella redazione dei piani di intervento infrastrutturale di rispettiva competenza (art. 702 e 691 *bis* c.nav.).

I compiti di sicurezza aeroportuale per il controllo di bagagli e passeggeri, affidati alle società di gestione aeroportuale, vengono estesi ai vettori aerei; pertanto i corrispettivi di tale servizio di sicurezza (di cui al ricordato art. 5 d.l. 9/1992, convertito in l. 217/1992) dovranno essere ripartiti tra gestore dell'aeroporto e vettori, in proporzione alle rispettive incombenze in proposito; i gestori aeroportuali o gli altri fornitori di servizi sottoposti alla vigilanza dell'ENAC non potranno più applicare sovrapprezzi, ed in particolare *royalties* sulla fornitura di carburanti, se non in stretta connessione coi particolari costi sostenuti per l'effettuazione del servizio (art. 11 *duodecies* e *terdecies* d.l. 203/2005, convertito in l. 248/2005)²².

Peraltro, l'importo della riduzione del canone di concessione demaniale non pareggia certo, a tutto svantaggio delle società di gestione totale degli aeroporti, l'ammontare della corrispondente, in percentuale, diminuzione di diritti aeroportuali, tassa d'imbarco e sbarco delle merci trasportate per via aerea e corrispettivi per i servizi di controllo sicurezza su passeggeri e bagagli.

¹⁸ Il *price cap* è definito, nella delibera CIPE 24 aprile 1996 (in G.U. 22 maggio 1996 n. 118), *Linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità* di cui alla l. 14 novembre 1995 n. 481, come «criterio generale di definizione tariffaria più idoneo», «tetto alla dinamica media di un paniere di tariffe ... intese come prezzi massimi applicabili per ogni servizio», delle quali col metodo del *price cap* si fissa, per un determinato periodo pluriennale, la variazione massima consentita, in media, sulla base di determinati parametri.

¹⁹ Ai sensi del comma 5 *ter* dell'art. 1 del d.l. 28 giugno 1995 n. 251, convertito in l. 3 agosto 1995 n. 351, come sostituito dall'art. 2, comma 188, l. 23 dicembre 1996 n. 662, i canoni per le concessioni alle società di gestione aeroportuale sono determinati periodicamente dal Ministro delle finanze, di concerto con quello dei trasporti, con riferimento, per il periodo preso in considerazione, al volume di traffico di passeggeri e merci.

²⁰ Ex art. 693.1 c.nav., i beni del demanio aeronautico civile statale, di cui all'art. 692.1 c.nav, sono assegnati all'ENAC, in uso gratuito per il successivo affidamento in concessione al gestore aeroportuale.

²¹ *Sopra* nt. 17.

²² Per una disamina dei «requisiti di sistema» delle gestioni aeroportuali cfr. P. DI PALMA, *Gestioni aeroportuali, requisiti di sistema e nuovo diritto aeronautico*, in *Dir. turismo*, 2006, 321 ss., particolarmente 332 ss.

4. Contro un atto di indirizzo del Ministro infrastrutture e trasporti, formulato in data 30 dicembre 2005 per uniformare le procedure applicative dei requisiti di sistema da parte delle società di gestione aeroportuale, le stesse hanno proposto ricorso davanti al giudice amministrativo, sollevando altresì in via incidentale questioni di illegittimità costituzionale delle ricordate norme sui predetti requisiti, per contrasto con la disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato e la libera concorrenza e coi principi di ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento legislativo in oggetto²³.

Ancor prima, contro l'intervento normativo in parola erano insorte, con ricorsi in via principale alla Consulta, diverse Regioni, lamentando ripetute violazioni delle rispettive competenze costituzionali.

Per la Regione Sicilia vi sarebbe innanzitutto il contrasto degli art. 11 *nonies*, comma 1, e 11 *decies*, commi 1 e 2, del d.l. 203/2005 con la riserva di competenza legislativa, prevista nello statuto di autonomia (art. 17) e nelle relative norme di attuazione (art. 1 e 4 d.p.r. 17 dicembre 1953 n. 1113), in materia di trasporti aerei (elicotteristici compresi) eseguiti interamente in ambito regionale, considerata la stretta attinenza di tale profilo con le gestioni aeroportuali. Risulterebbero poi palesemente violate la competenza legislativa concorrente regionale in tema di aeroporti civili — essendo mancato un qualsiasi coinvolgimento dell'ente locale in una disciplina marcatamente di dettaglio quale quella sui proventi aeroportuali — nonché l'autonomia finanziaria della Regione ex art. 119, commi 1 e 4, cost. e 36 s. dello statuto siciliano, in conseguenza della riferita soppressione della maggiorazione dei diritti aeroportuali per il transito notturno e per la temporanea, pesante riduzione non solo dei canoni di concessione demaniale ma anche dei proventi aeroportuali, con «grave nocumento ai bilanci delle società siciliane di gestione aeroportuale» e degli enti locali che partecipano al loro capitale sociale.

Contro le disposizioni degli art. 11 *nonies* e *decies* si muovono anche le Regioni a statuto ordinario Piemonte, Campania, Emilia-Romagna e Toscana, con motivazioni sostanzialmente comuni e vicine a quelle della Regione Sicilia.

Viene lamentata l'ingerenza nella competenza legislativa concorrente delle Regioni su aeroporti e trasporti, oltre che residuale su turismo e sviluppo locale, con conseguente illegittimità soprattutto delle disposizioni che rimettono a regolamenti ministeriali le nuove misure dei proventi aeroportuali in questione, mentre l'art. 117.6 cost. conferisce potestà regolamentare allo Stato solo nelle materie di propria legislazione esclusiva. Anche qualora si ritenesse quella degli aeroporti civili una materia trasversale — in cui si intrecciano molteplici interessi facenti capo a competenze legislative differenziale, alcune dello Stato, come tutela della concorrenza e dell'ambiente nonché sicurezza, altre di competenza concorrente come il governo del territorio e grandi reti di trasporto aereo abbisognanti appunto di infrastrutture aeroportuali — sarebbe impossibile, a detta delle ricorrenti, parlare di prevalenza d'uno o più dei profili menzionati sugli altri, apparendo in ogni caso di grande rilevanza l'interesse delle Regioni su grandi infrastrutture ricadenti nel proprio ambito territoriale.

Le norme in parola configurerebbero, poi, nella ricordata riduzione dei proventi del gestore aeroportuale, aiuti di Stato in favore dei vettori aerei operanti in scali italiani, con effetti lesivi della concorrenza sul mercato europeo del trasporto aereo.

La drastica riduzione, sia pur temporanea, dei possibili proventi della gestione dell'aeroporto violerebbe altresì il principio di libertà d'iniziativa economica, sancito dall'art. 41 cost.

Le riferite considerazioni sostengono, nel loro complesso, il ricorso principale delle Regioni Campania e Piemonte anche contro gli art. 11 *undecies*, *duodecies* e *terdecies* del d.l. 203/2005, come convertito.

²³ In punto v. P. Di PALMA, *op. cit.*, 334 s.

Esclusa, come precisato, la natura propriamente erariale dei proventi in questione, che avrebbe fatto degli stessi una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117.2, lett. e, cost.), nel determinare se sia possibile un intervento di dettaglio del legislatore nazionale in una materia, come quella degli aeroporti civili, espressamente ascritta dal dettato costituzionale alla legislazione concorrente — per cui l'intervento normativo statale viene letteralmente circoscritto alla «determinazione dei principi fondamentali» — si deve innanzitutto tener conto della trasversalità della tematica in parola, che finisce per incidere non solo su compiti di competenza esclusiva del legislatore nazionale — come la sicurezza, la tutela della concorrenza e dell'ambiente od i livelli essenziali della prestazione di servizi aerei allo scopo di garantire il diritto alla mobilità delle persone (art. 16 cost.) — ma anche su materie di legislazione concorrente, tra le quali l'art. 117.3 cost. include appunto gli aeroporti civili o le «grandi reti di trasporto» aereo od il governo del territorio, o di competenza legislativa regionale residuale, come il turismo ai sensi dell'art. 17.4 cost., anche se per la complessità e polivalenza delle attività in cui lo stesso si estrinseca possono interferire insieme interessi eterogenei, statali, regionali o locali²⁴.

La trasversalità della materia o d'un certo ambito od oggetto non ricompreso espressamente tra quelli elencati nel comma 2 dell'art. 117 cost. legittima un intervento legislativo statale anche di dettaglio per gli aspetti di tale materia, ambito od oggetto che possono incidere su altri settori ed argomenti rientranti tra quelli di cui al predetto comma²⁵. Al di là di tale assorbente profilo, per giustificare una prevalente, rispetto a quella regionale, disciplina statale di dettaglio, e non solo di principio, nelle materie di legislazione concorrente, come appunto quella degli aeroporti, si è osservato che, in forza del principio di sussidiarietà verticale di cui al 1° comma dell'art. 118 cost., esigenze di esercizio unitario delle funzioni amministrative possono determinarne l'attrazione a livello statale, per un adeguato intervento centrale, in una sorta di rovesciamento della stessa sussidiarietà²⁶ ed a scapito della differenziazione dell'attività amministrativa.

Secondo giurisprudenza costituzionale ormai costante²⁷, l'avocazione a livello centrale dell'attività amministrativa comporta inevitabilmente paralleli effetti (parallelismo rovesciato delle funzioni) sulla funzione legislativa, in forza del principio di legalità che impone un'organizzazione e regolamentazione con legge (a questo punto) statale delle funzioni amministrative sussidiariamente attribuite appunto allo Stato.

L'inadeguatezza dell'ente minore a svolgere una certa attività amministrativa e la conseguente attrazione della stessa ad un livello centrale (il che ne esclude, di massima,

²⁴ In argomento ci si limita a rinviare, anche per indicazioni di dottrina e giurisprudenza, a M. MALO, *Il sistema delle fonti*, in *Manuale di diritto del turismo*, a cura di V. FRANCESCHELLI – F. MORANDI, Torino, 2007, 3 ss.

²⁵ Sul tema, *ex plurimis*, G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo titolo V della Parte seconda della Costituzione ne Le Regioni*, 2001, 1247 ss.; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, 120 ss.; G. CORSO – V. LOPILATO, *Introduzione*, ne *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano, 2006, XX ss.; G. ARCONZO, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del titolo V*, in N. ZANON – A. CONCARO, *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005, 181 ss.

²⁶ Sul principio della preferenza per l'amministrazione locale, quale dislocazione delle funzioni amministrative al livello di governo territorialmente più prossimo ai portatori degli interessi amministrati, ci si limita a rinviare a V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2006, 56 ss.

²⁷ Dopo C. cost. 1° ottobre 2003 n. 303, in *Foro it.*, 2004, I, 1004, con nota redazionale di C. VIDETTA, *ex plurimis*, C. cost. 18 dicembre 2003/13 gennaio 2004 n. 6, in *Giur cost.*, 2004, 105; 18 dicembre 2003/13 gennaio 2004 n. 14, *ivi*, 2004, 237; 23 giugno/7 luglio 2005 n. 270, *ivi*, 2005, 2461; 7/19 luglio 2005 n. 285, *ivi*, 2005, 2777; 18 aprile – 11 maggio 2007 n. 165, *ivi*, 2007, 1556; 23 maggio – 7 giugno 2007 n. 178, *ivi*, 2007, 1707; 6 luglio 2007 n. 255, in *Dir. trasp.*, 2008, 119, con nota di G. PRIGIGALLO; 19 ottobre 2007 n. 344, *ivi*, 2008, 129. La giurisprudenza costituzionale ovviamente prevale sul diverso avviso espresso da Cons. St., sez. atti normativi, parere n. 335 del 10 febbraio 2003, in *Cons. Stato*, 2003, I, 2017 nell'assunto della indisponibilità, per gli enti contendenti, della disciplina del riparto di competenze.

l'investitura ad organi statali periferici) si configura non solo per la dimensione nazionale dell'attività in questione ma anche di fronte ad esigenze d'una valutazione complessiva delle situazioni in gioco, allora possibile solo a livello statale: il fattore ascendente della sussidiarietà verticale al più alto grado non è l'interesse nazionale, di cui non si fa parola nella riforma del tit. V pt. seconda cost., fatta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, ma il carattere «centrale» dell'oggetto della funzione da svolgere²⁸. La presenza di esigenze unitarie insuscettibili di frazionamento e localizzazione territoriale, in una visione «dinamica» della sussidiarietà, non ingessata secondo materie espressamente nominate, comporta la competenza esclusiva non solo amministrativa ma anche legislativa dello Stato, in una sorta di attrazione di quest'ultima nell'altra.

Enunciato nella l. 15 marzo 1997 n. 59 (cosiddetta Bassanini) come criterio per la distribuzione legale delle funzioni amministrative fra lo Stato e gli altri enti territoriali, ed attuato con riguardo al trasporto pubblico locale dal d.lg. 19 novembre 1997 n. 422, modificato con d.lg. 20 settembre 1999 n. 400, ed al settore generale dei trasporti dal d.lg. 31 marzo 1998 n. 112, il principio di sussidiarietà viene «costituzionalizzato» attraverso l'art. 118 cost., con la conseguenza che lo Stato è costituzionalmente pieno titolare delle funzioni amministrative che richiedono, per una loro ottimale realizzazione, l'esercizio unitario in tutto il Paese, con esclusione allora d'ogni loro frazionamento Regione per Regione od enti territoriali minori. Le esigenze di unitarietà dell'esercizio dell'attività

²⁸ La dottrina in argomento è imponente. *Ex plurimis*, P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, ne *Le Regioni*, 2003, 1007 ss.; G. VERMIGLIO, *Il riparto di competenze Stato-Regioni in materia di navigazione e trasporto nel titolo V Cost.: criteri interpretativi desumibili dalla sentenza n. 303/2003 della Corte Costituzionale*, in *Dir. trasp.* 2004, 11; P. CARETTI, *La corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, ne *Le Regioni* 2004, 381 ss.; A. CORPACI, *Attribuzione delle funzioni amministrative e titolarità della potestà legislativa di disciplina delle stesse*, *ivi*, 2004, 423 ss.; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, *ivi*, 2004, 578 ss.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa «concorrente», leale collaborazione e strict scrutiny*, *ivi*, 2004, 587 ss.; U. DE SIERVO, *Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa fra Stato e Regioni*, *ivi*, 2004, 1245 ss.; I. RUGGIU, *Trasporti a Bologna e leale collaborazione*, *ivi*, 2004, 1302 ss.; F. BILANCIA, *La riforma del titolo V della Costituzione e la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari»*, in *Giur. cost.* 2004, 137 ss.; A. D'ATENA, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte Costituzionale*, *ivi*, 2004, 2776 ss.; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, *ivi*, 2004, 2782 ss.; A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e supremacy clause sono davvero perfettamente equivalenti?*, *ivi*, 2004, 2791 ss.; A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, *ivi*, 2004, 2805 ss.; F. FRACCHIA, *Dei problemi non completamente risolti dalla Corte costituzionale: funzioni amministrative statali nelle materie di competenza regionale residuale, norme statali cedevoli e metodo dell'intesa*, in *Foro it.* 2004, I, 1014 ss.; R. FERRARA, *Unità dell'ordinamento giuridico e principio di sussidiarietà: il punto di vista della Corte costituzionale*, *ivi*, 2004, I, 1018; P. CAVALERI, *La nuova autonomia legislativa delle Regioni*, *ivi*, 2004, V, 61 ss.; I. MASSA PINTO, *Nota in margine alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale: una «opinione concorrente»*, in *Giur. it.* 2004, 1568 ss.; E. MALFATTI, *Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3*, in *Commentario della Costituzione* G. BRANCA – A. PIZZORUSSO, *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1994-2005*, Bologna-Roma, 2006, 263, 299 ss.; G. SCACCIA, *Il riparto delle funzioni legislative fra Stato e Regioni*, in G. CORSO – V. LOPILATO, *Op. cit.*, 1 ss.; A. CELOTTO, *Le competenze sugli aeroporti, fra Stato e Regioni*, ne *Il diritto degli aeroporti nel nuovo codice della navigazione*, a cura di M.A. SANDULLI, *cit.*, 19 ss.; M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni e il superamento del riparto per materie*, ne *Le Regioni* 2006, 903 ss.; C. PADULA, *Principio di sussidiarietà verticale ed interesse nazionale: distinzione teorica, sovrapposizione pratica*, in *Giur. cost.* 2006, 817; F. MERLONI, *Infrastrutture, ambiente e governo del territorio*, ne *Le Regioni* 2007, 45 ss.; T. GROPPPI, *Il titolo V cinque anni dopo, ovvero la Costituzione di carta*, *ivi*, 2007, 421 ss.; A. POGGI, *Un'altra «vittima» dell'intervento in sussidiarietà dello Stato: la riconduzione degli IRCCS al novero degli enti pubblici nazionali*, in *Giur. cost.*, 2007, 1719 ss.; N. VICECONTE, *Sulle intese fra Stato e Regioni*, *ivi*, 2007, 1721 ss.; F. BENELLI – C. MAINARDIS, *La cooperazione Stato-Regioni e il seguito giurisprudenziale (con particolare riferimento alla c.d. negoziazione delle competenze)*, *ivi*, 2007, 959 ss.

In giurisprudenza, circa l'insussistenza, nel disegno costituzionale vigente, dell'interesse nazionale, cfr. C. cost. 1° ottobre 2003 n. 303, *cit.*; 17/23 dicembre 2003 n. 370, in *Giur. cost.* 2003, 3808; 7/19 luglio 2005 n. 285, *cit.*

amministrativa possono anche non coincidere coll'interesse nazionale, al quale il «nuovo» tit. V della pt. II cost. non fa, come riferito, più cenno, preferendosi allora parlare di esigenze unitarie di cui deve farsi carico lo Stato e di limiti gravanti l'autonomia regionale per quel tanto che è necessario alla salvaguardia del valore di unità nazionale, di cui all'art. 5 ed al riformato art. 114.1 cost.²⁹.

Il carattere nazionale della funzione per la dimensione sovra-regionale dell'oggetto dell'atto amministrativo da assumere, anche se non espressamente già riconosciuta *ex lege*, suscita il corrispondente potenziamento della competenza legislativa statale in settori di legislazione non solo tipicamente concorrente ma, secondo la ricordata, recente giurisprudenza costituzionale, addirittura residuale, cioè persino in ipotesi non ricadenti nell'elenco di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 117 cost. o non riconducibili ad alcun titolo di legittimazione trasversale, in funzione dell'intervento, allora in via esclusiva, del legislatore statale. Il potenziamento in parola finisce per avere un carattere assolutamente assorbente nei confronti della competenza legislativa residuale od anche solo concorrente delle Regioni, per cui il legislatore statale è chiamato a dettare la disciplina non solo di principio od indirizzo, ma anche di dettaglio in presenza di esigenze di unitarietà della stessa a livello nazionale, contemporaneamente mantenendo od addirittura spostando, in applicazione del principio di sussidiarietà «a rovescio», funzioni amministrative a favore dello Stato³⁰.

A temperare questa «statalizzazione» delle competenze amministrative e, parallelamente, legislative anche di dettaglio, la giurisprudenza costituzionale indica il limite procedimentale dell'intesa, quale *iter* indispensabile alla legittimazione dell'intervento del legislatore nazionale su aspetti altrimenti di competenza legislativa regionale concorrente o residuale, all'esito negativo dell'esame della trasversalità di tali aspetti per eventuali profili attinenti a materie di legislazione esclusiva statale³¹ e fatto salvo il criterio della prevalenza nell'ipotesi di concorrenza di competenze esclusive, il quale «ha giocato, nei casi in cui è venuto in rilievo, in favore della competenza statale»³². Le attività concertative in questione debbono essere condotte lealmente, attraverso l'attento esame delle esigenze di unità al fine di garantire che l'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato non travalichi i limiti della ragionevolezza e della proporzionalità rispetto a tali esigenze³³.

L'intesa, o meglio il procedimento concertativo, dev'essere «forte», nel senso che Stato e Regioni devono astenersi dall'assumere comportamenti discrezionali od addirittura arbitrari nella ricerca della «misura» del passaggio ascendente di competenze, potendo la C. cost. censurare prassi applicative non allineate ai principi di proporzionalità e leale collaborazione tra i predetti enti territoriali.

Il coordinamento tra questi dev'essere paritario, nell'equiordinazione tra gli stessi in ordine alla decisione da assumere consensualmente, non bastando certo l'acquisizione d'un semplice parere dell'ente minore, al quale poi non si manifesti adesione. Peraltro, «se una delle parti, in modo particolare la Regione, non collabori per l'attuazione dell'intesa, sorge in capo allo Stato, quale ulteriore specificazione del principio di leale collaborazione, il potere-dovere di provvedere direttamente fatto salvo l'obbligo di motivazione»³⁴.

²⁹ Così P. VERONESI, *Op. cit.*, 1023 e 1029.

³⁰ In tal senso F. MERLONI, *Op. cit.*, 60.

³¹ Al riguardo cfr. particolarmente G. VERMIGLIO, *Op. cit.*, 37.

³² Così T. GROPPI, *Op. cit.*, 425.

³³ In tal senso soprattutto G. FALCON, *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, ne *Le regioni* 2004, 391 ss., 397.

³⁴ Così L. A., *Note a C. cost.* 13/20 gennaio 2004 n. 27, in *Giur cost.* 2004, 438 ss., 448 e 7/19 luglio 2005 n. 285, *ivi*, 2005, 2777 ss., 2826; conformi M. LUCIANI, *L'autonomia legislativa*, ne *Le Regioni* 2004, 355 ss., 368; L. VIOLINI, *Op. cit.*, 601; A. ANZON, *Op. cit.*, 2789; A. GENTILINI, *Op. cit.*, 2815; M. MICETTI, *La Corte alle prese*

Più che l'intesa, sono necessari lo sforzo e la correttezza delle parti contendenti, soprattutto dello Stato, per giungere ad una decisione condivisa: «forte» è propriamente il procedimento per giungere a quest'ultima, nel senso che si devono percorrere tutte le strade possibili al riguardo, potendosi passare oltre al dissenso della Regione solo se lo stesso sia immotivato³⁵. In altri termini, al principio di leale collaborazione basta che nel procedimento di allocazione «a rovescio» delle funzioni sia assicurata la partecipazione dei livelli di governo coinvolti, e cioè che siano messi in atto adeguati meccanismi di cooperazione per la successiva assunzione ed il concreto esercizio delle funzioni ad un tempo amministrative e legislative da parte degli organi centrali in deroga al rigido riparto, tipicamente fissato dalla Costituzione, delle attribuzioni regionali, a scapito delle stesse anche e soprattutto sotto il profilo della competenza legislativa delle Regioni come disegnata nei commi 3 e 4 dell'art. 117 cost. Resta così escluso, per il riferito principio di legalità, che le singole Regioni possano organizzare e regolare, in maniera magari differenziata, funzioni amministrative già attribuite od attratte, in sussidiarietà «a rovescio», al livello centrale, potendo solo la legge statale attendere a tale compito.

Resta ancora controverso se tale attrazione sia possibile anche per la potestà regolamentare, considerato l'esplicito dettato dell'art. 117.6 cost. che la attribuisce allo Stato solo nelle materie di sua legislazione esclusiva, tra cui con compare, come detto, né quella aeroportuale né quella dei trasporti.

Alla giurisprudenza costituzionale che inizialmente escludeva, nelle materie di competenza concorrente o residuale, la possibilità per lo Stato di intervenire con atti normativi di rango sublegislativo³⁶, si è giustamente ribattuto, in dottrina e col sostegno delle più recenti decisioni della C. cost., che «i regolamenti [...] vanno, [...] unitamente alle leggi, a rimorchio degli atti di avocazione delle funzioni, posti in esercizio della sussidiarietà verticale [...] e, al pari degli atti di amministrazione, soggiacciono [...] al principio di legalità». Una volta che «sia concretamente dato sul terreno della legislazione» allo Stato il potere di «regolare materie ad esso astrattamente non spettanti [...] è del tutto conseguente che ciò gli sia dato anche per ciò che attiene alla normazione regolamentare»³⁷. Se lo Stato, per esigenze di unitarietà, «amministra e legifera [...] viene

con la leale collaborazione, in *Giur. cost.* 2006, 256 ss.; in giurisprudenza C. cost. 1° ottobre 2003 n. 303, cit.; 13/20 gennaio 2004 n. 27, cit.; 8/16 luglio 2004 n. 233, in *Foro it.* 2004, I, 3269; 23 gennaio/1° febbraio 2005 n. 31, in *Giur. cost.* 2005, 238; 13/26 luglio 2005 n. 324, *ivi*, 2005, 3098; 11/14 ottobre 2005 n. 386, *ivi*, 2005, 3812. Secondo A. CONCARO, *Leale collaborazione e intesa fra Stato e Regioni: alcune riflessioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, in ZANON – CONCARO, *L'incerto federalismo*, cit., 75 ss., 95, «se lo spostamento verso l'alto delle funzioni si giustifica davvero sulla base di imprescindibili esigenze di carattere unitario, lo Stato dovrebbe essere comunque legittimato a intervenire, anche superando gli eventuali dissensi regionali».

³⁵ Dire che l'intesa è forte, «nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento» (C. cost. 18 dicembre 2003/13 gennaio 2004 n. 6, cit., ed in punto il commento di F. DE LEONARDIS, *La Consulta tra interesse nazionale e energia elettrica*, in *Giur. cost.* 2004, 145 ss., 150 s.), finisce per significare, a nostro avviso, che non esistono, nella fattispecie, sufficienti ragioni per il ricorso al principio della sussidiarietà «a rovescio» in favore dello Stato, o quantomeno che tale ente non è riuscito a dimostrarle, incombendo ad esso l'onere della prova al riguardo (su quest'ultimo aspetto cfr. E. MALFATTI, *Op. cit.*, 288). Anche quando la Consulta (sent. n. 6/2004, cit.) parla di «intesa forte» — quale imprescindibile assenso della Regione all'intervento legislativo dello Stato a scapito della competenza regionale concorrente od addirittura residuale ex art. 117.3 e 4 cost. — fa perno sull'esigenza di dare spazio alle funzioni regionali di governo del territorio, tutela della salute, valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, turismo (in tal senso E. PESARESI, *Nel regionalismo a tendenza duale, il difficile equilibrio tra unità ed autonomia*, in *Giur. cost.* 2004, 153 ss., 163): il che equivale a dire che non v'è, concretamente, ragione per il passaggio di tali funzioni allo Stato, perché mancano in proposito esigenze di unitarietà.

³⁶ Dopo la più volte ricordata sent. 303/2003, la giurisprudenza costituzionale è stata inizialmente costante in tal senso, come riferisce A. CELOTTO, *Op. cit.*, 23.

³⁷ Così A. RUGGERI, *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi dell'anno 2003*, t. 2, Torino, 2004, 297 ss. Sulla capacità del principio di sussidiarietà di attrarre allo Stato l'esercizio della funzione non solo legislativa ma anche regolamentare, vedi soprattutto C. cost. 4/12 aprile 2005 n. 151, in *Giur. cost.*

da chiedersi come mai sia possibile negare cittadinanza ai regolamenti governativi, in presenza di quelle stesse condizioni che abilitano gli altri interventi statali»³⁸.

In breve, l'attrazione «a rovescio» della competenza legislativa per la disciplina di funzioni meglio realizzabili a livello centrale, anche se attribuite dal letterale testo costituzionale alla competenza normativa concorrente od esclusiva delle Regioni, comporta la titolarità in capo allo Stato anche della regolamentazione meramente esecutiva delle disposizioni di primo grado, in una sorta di pienezza della sussidiarietà verticale, fermi restando i criteri dell'intesa, quale leale collaborazione tra Stato e Regioni interessate, e della ragionevolezza, secondo stretto scrutinio, dell'intervento regolamentare statale.

In sintesi, nelle ipotesi testualmente definite di legislazione concorrente come la materia aeroportuale, le esigenze di esercizio uniforme, a livello superiore nazionale, della funzione amministrativa determinano, in una sorta di sussidiarietà «a rovescio» e per effetto del principio di legalità, la concomitante e piena assunzione, da parte dello Stato, della competenza legislativa anche di dettaglio e, secondo certa dottrina e giurisprudenza costituzionale, persino regolamentare, cioè esecutiva.

Nell'esercizio di tali attribuzioni normative, lo Stato deve operare coerentemente agli interessi pubblici che devono essere soddisfatti, proporzionalmente agli stessi ed in maniera adeguata alla loro realizzazione. Nel far ciò, lo Stato dev'essere rispettoso del principio di leale collaborazione, cercando assolutamente l'intesa con la(e) Regione(i) interessata(e) e desistendo da tale ricerca, per un intervento allora unilaterale, soltanto di fronte all'atteggiamento immotivatamente contrario dell'altra parte, per prendere allora il provvedimento normativo opportuno in rapporto alle predette esigenze di unitarietà.

Quand'anche la materia aeroportuale fosse scomposta per una considerazione dei possibili profili, su cui la stessa può incidere, singolarmente tra loro, come sicurezza, tutela della concorrenza o dell'ambiente, governo del territorio, diritto dei cittadini alla mobilità e trasporti, sarebbe comunque impossibile dire quale di tali aspetti sovrasti gli altri in maniera tale da condurre, secondo il criterio della prevalenza, alla competenza esclusiva dello Stato rispetto alle Regioni o viceversa³⁹: senza contare, poi, l'individualità della materia «porti ed aeroporti civili», pur nella sua trasversalità rispetto ad altri compiti, materie e funzioni ripartiti dalla cost. tra Stato e Regioni.

La compresenza, nella materia in questione, di titoli di competenza esclusiva e concorrente dello Stato e delle Regioni, senza che alcuno di essi possa dirsi prevalente sugli altri, e l'esigenza d'un esercizio unitario e centrale delle funzioni amministrative e normative ad uno stesso tempo trovano allora, secondo il riferito orientamento della giurisprudenza costituzionale, la loro composizione nel più volte richiamato principio di «leale collaborazione», quale reciproco coinvolgimento istituzionale e necessario

2005, 1244, seguita da C. cost. n. 285/2005, cit. e 16 marzo 2007 n. 88, in *Giur. cost.* 2007, 849. Perplesso su tale soluzione appare invece G. SCACCIA, *Presupposti per l'attrazione in via sussidiaria della funzione legislativa ed esercizio della funzione regolamentare*, in *Giur. cost.* 2005, 1251 ss.

³⁸ Così E. MALFATTI, *Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3*, cit., 330. Conforme V. DE SANTIS, *La potestà regolamentare statale in materia regionale esclusiva: un caso di attrazione in sussidiarietà... senza sussidiarietà*, ne *Le Regioni* 2007, 818 ss., la quale evidenzia che nel caso oggetto di C. cost. 5 -16 marzo 2007 n. 88, cit., pur se le funzioni amministrative rimangono, anche secondo la Consulta, al livello regionale, peraltro esigenze di unitarietà impongono una disciplina delle stesse a livello nazionale, uguale per tutte le regioni: pertanto «la corte costituzionale sembra utilizzare la tecnica della chiamata in sussidiarietà senza la sussidiarietà».

³⁹ In caso di «concorrenza di competenze» — cioè di «interferenze tra norme rientranti in materia di competenza esclusiva, spettanti alcune allo Stato ed altre [...] alle Regioni», eventualmente insieme ad altre di competenza concorrente (aggiungiamo noi) — «la Costituzione non prevede espressamente un criterio per la composizione di siffatte interferenze ed è quindi necessaria l'adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione [...] ma anche quello della prevalenza [...] qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre»: così C. cost. 28 gennaio 2005 n. 50 in *Foro it.* 2006, I, 365; conforme C. cost. 4/12 aprile 2005 n. 151, cit.

coordinamento dei livelli di governo statale e regionale, se del caso coll'ausilio della Conferenza (unificata) permanente per i rapporti Stato-Regioni (con quella Stato-città ed autonomie locali)⁴⁰.

5. Proprio sulla mancata previsione di procedimenti collaborativi, tra tali soggetti e nella predetta sede conferenziale, la sentenza in esame fonda la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 11-*nonies* del d.l. 30 settembre 2005 n. 203, convertito con modificazioni dalla l. 2 dicembre 2005 n. 248, nella parte in cui non prevede che sia almeno acquisito il parere della ricordata Conferenza permanente Stato-Regioni per la determinazione di criteri volti a definire la misura dei diritti aeroportuali; e dell'art. 11-*undecies* dello stesso d.l., nella parte in cui non richiede quantomeno il parere della Regione interessata, oltre a quello delle associazioni rappresentative dei vettori aerei e dei gestori aeroportuali, per la programmazione ministeriale dello sviluppo delle infrastrutture aeroportuali.

Basta alla Consulta, nell'occasione, la mancata previsione persino d'una intesa «debole» per dichiarare l'illegittimità della normativa statale di dettaglio: pensiamo però che non sarebbe bastata al giudice delle leggi, per salvare il dettato normativo in questione, una siffatta intesa, essendo invece necessario un più intenso e «forte» coinvolgimento regionale.

La decisione in parola rientra tra quelle di accoglimento parziale c.d. «additive», con cui la Consulta testualmente precisa ciò che si deve aggiungere al dettato legislativo: «ad essere colpita ... è semplicemente un'omissione del legislatore, che avrebbe dovuto integrare in certo modo una certa disciplina, per renderla costituzionalmente accettabile, ed ha viceversa trascurato di farlo; sicché spetta alla Corte riempire la lacuna, mediante una decisione aggiuntiva»⁴¹.

Pertanto le competenze ministeriali nella determinazione della misura e della successiva variazione dei diritti aeroportuali, della tassa di imbarco e sbarco delle merci e dei corrispettivi per i servizi di sicurezza, possono essere salvate dalla «concertazione tra organi statali e regionali», identificata dalla sentenza in esame nell'acquisizione del parere della Conferenza (unificata) Stato – Regioni prima della delibera del CIPE sui criteri per la quantificazione dei predetti proventi aeroportuali.

Riteniamo che anche per la Consulta non basti, a salvare il dettato normativo statale, la richiesta d'un semplice parere della predetta Conferenza, ma che occorra percorrere in proposito tutte le strade della vera e propria «concertazione», cioè della «leale collaborazione» (sempre per usare le parole della Consulta) nel tentativo di raggiungere l'intesa tra gli organi statali e regionali.

Il perseguimento di quest'ultima, sia pur nei limiti, appunto, d'una «leale collaborazione» che richiede uno sforzo di tutte le parti in gioco per un obiettivo certamente comune, è, come accennato, l'unica via percorribile qualora la disciplina d'una certa materia, come quella degli aeroporti civili, non sia «riferibile ad un unico ambito», ma si collochi «alla confluenza di un insieme di materie» di cui non sia possibile ravvisare «la sicura prevalenza» di qualcuna sulle altre (meccanismi contrattuali tra imprese ed utenti, tutela della concorrenza e sicurezza, di competenza del legislatore statale, ma anche

⁴⁰ D. PARIS, *Il ruolo delle Regioni nell'organizzazione dei servizi sanitari e sociali a 6 anni dalla riforma del titolo V: ripartizione delle competenze e attuazione del principio di sussidiarietà*, ne *Le regioni*, 2007, 982 ss., 1019 evidenzia che «il vero beneficiario della riforma costituzionale è ... da individuare nella Conferenza Stato – Regioni o, meglio, nelle Regioni unitariamente considerate all'interno della Conferenza Stato – Regioni, organo di cui il novellato testo del titolo V non fa menzione ma che è ben presente, e sempre in maniera decisiva, nelle pronunce della Corte costituzionale, in relazione alla garanzia del principio di leale collaborazione».

⁴¹ Così, incisivamente, L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1991, 777.

governo del territorio e grandi reti di trasporto, di competenza concorrente, o, si può aggiungere, turismo, di competenza residuale regionale).

Analoghe ragioni vengono addotte dalla Consulta per dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 *undecies*, nella parte in cui non prevede, in tema di programmi di sviluppo delle infrastrutture aeroportuali, il perseguimento dell'intesa con la(e) Regione(i) interessata(e).

La Corte respinge le altre eccezioni, comunque presupponendo la competenza del legislatore statale in *subiecta materia*, evidentemente sulla scia della riferita giurisprudenza costituzionale sul parallelismo «a rovescio» tra funzioni legislative ed amministrative e sulle conseguenze di eventuali esigenze unitarie a proposito di queste ultime.

La Consulta esclude che le norme in questione integrino aiuti di Stato, vietati dall'ordinamento comunitario cui il nostro Paese è vincolato per l'effetto anche degli art. 11 e 117.1 cost.

I nuovi importi dei proventi aeroportuali sono determinati sulla base di criteri uniformi per tutti i vettori aerei, italiani, comunitari o di Paesi terzi e «manca, quindi, l'elemento della selettività che è connotato necessario della nozione di aiuto di Stato» (punto 7 della motivazione). Concordiamo con la predetta osservazione, anche se alla Consulta sarebbe bastato rilevare che la Regione interessata non aveva chiarito come la contrarietà al dettato comunitario costituisse insieme violazione delle competenze normative regionali. E' infatti pacifico che le Regioni possono agire dinnanzi alla Corte costituzionale contro una normativa statale contraria al diritto comunitario solo se tale contrarietà sia contemporaneamente lesiva delle competenze regionali costituzionalmente garantite: l'oggetto del giudizio costituzionale è allora, propriamente, la violazione di tali competenze, piuttosto che il contrasto con l'ordinamento comunitario⁴².

Proprio la mancata prospettazione, da parte delle Regioni, d'una lesione della propria autonomia costituzionalmente garantita ha indotto la Consulta a dichiarare inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli art. 11 *nonies* e *decies* del d.l. 203/2005, nella parte in cui gli stessi riducono i possibili proventi delle società di gestione aeroportuale con capitale a partecipazione regionale, per la soppressione della maggiorazione dei diritti per il transito notturno e la temporanea, drastica riduzione dei canoni di concessione demaniale. L'inammissibilità dei ricorsi sotto tale particolare profilo non ha peraltro avuto sostanziali conseguenze, considerato che comunque la Consulta ha affermato l'esigenza, per gli organi statali, di perseguire, nella materia che ne occupa, una concreta intesa con le Regioni interessate.

Non si è invece ritenuta necessaria alcuna intesa tra Stato e Regioni con riguardo alla determinazione ministeriale delle misure di sicurezza aeroportuale per il controllo di bagagli e passeggeri, nonché dei criteri di ripartizione dei relativi proventi. La Consulta respinge le eccezioni di illegittimità costituzionale dell'art. 11 *duodecies* del d.l. 203/2005, come convertito nella l. 248/2005, attenendo tale norma trasversalmente «alla materia della sicurezza dei passeggeri e degli operatori in ambito aeroportuale, che ricade nella sicurezza dello Stato e ordine pubblico» e nella «protezione dei confini dello Stato», con conseguente competenza esclusiva statale anche per la disciplina di dettaglio, ex art. 17.2, lett. *d*, *h* e *q*, cost. Tale motivazione non convince relativamente alla ripartizione dei proventi, la quale è una questione non di sicurezza, ma successiva e conseguente alla

⁴² In tal senso, per tutti, T. BALLARINO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Padova, 2001, 97 ss. È lo Stato ad essere costituzionalmente investito dell'obbligo di garantire il rispetto del cogente dettato comunitario e quindi la sua applicazione uniforme in tutto il territorio della Repubblica (art. 11 e 117.1 cost.).

Sulla circostanza che una Regione possa promuovere ricorso contro una legge od un atto avente forza di legge dello Stato o di un'altra Regione solo per lesione della propria sfera di competenza, concorda L. PANZERI, *Il giudizio in via principale alla luce della legge cost. n. 3/2001: qualche considerazione su alcuni nodi problematici della riforma*, in ZANON – CONCARO, *L'incerto federalismo*, cit., 17 ss.

programmazione e realizzazione delle misure di controllo di passeggeri e bagagli: la stessa attiene piuttosto alla generale materia degli aeroporti civili, ed esige allora il perseguimento dell'intesa con le Regioni interessate.

Non particolarmente motivata appare, infine, la sentenza in esame quando «salva» l'art. 11 *terdecies* del d.l. in parola, che per i servizi regolamentati o comunque sottoposti alla vigilanza dell'ENAC vieta ai gestori aeroportuali ed in generale ai fornitori dei servizi di assistenza a terra di applicare sovrapprezzi (in particolare *royalties* sulla fornitura di carburanti) non giustificati dai costi sostenuti: concordiamo con la scelta della Consulta, potendosi considerare l'esigenza di correlazione tra sovrapprezzi e costi come principio fondamentale di disciplina dell'*handling* e della gestione aeroportuale, allora rimesso allo Stato trattandosi di materia di legislazione concorrente.

6. La sentenza in commento ha prontamente sortito effetti. Il ministro dei trasporti, con nota 26 marzo 2008 n. 4124, nel comunicare al CIPE di aver sottoposto alla Conferenza (unificata) Stato – Regioni la ricordata delibera dello stesso Comitato 15 giugno 2007 n. 38 in materia di regolazione tariffaria dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva, ha riferito dell'approvazione, da parte della Conferenza, di tale delibera e del suo allegato, tranne che nella parte di quest'ultimo (5.3) in cui si prevede l'intesa tra le amministrazioni statale e regionale, per i contratti di programma relativi agli aeroporti, solo quando questi ultimi risultino di interesse «meramente» regionale. Avendo la Conferenza Stato – Regioni bocciato tale avverbio, il CIPE, con delibera 27 marzo 2008 n. 51⁴³, lo ha eliminato dal predetto allegato, che per il resto è stato confermato insieme alla precedente delibera *in subiecta materia*.

Considerato il palese interesse della Regione, nel cui territorio insista il sedime dell'aeroporto, ad un'ottimale gestione aeroportuale per i potenziali influssi favorevoli sull'economia locale e per la mobilità dei residenti, appare difficile pensare ad aeroporti civili di interesse nazionale ma privi di importanza per la predetta Regione se non addirittura per altre limitrofe.

Tali aeroporti, pur definiti, nell'art. 698.1 c. nav, «nodi essenziali per l'esercizio delle competenze esclusive dello Stato», restano per il dettato costituzionale materia di competenza legislativa concorrente, da trattarsi alla luce del riferito principio di «leale collaborazione» tra organi statali e regionali.

L'attrazione allo Stato, in sussidiarietà «a rovescio», delle competenze amministrative e normative, anche a livello regolamentare, in tema di «requisiti di sistema» delle gestioni aeroportuali allora non potrà — salvo che per la posizione dei principi fondamentali in materia (come il divieto di sovrapprezzi non correlati ai costi del servizio) — prescindere dal serio perseguimento dell'intesa con le Regioni interessate.

⁴³ In G.U. 3 giugno 2008 n. 51.