

(...) Slot «vietato» alla Regione Lombardia

di Silvio Busti
(in corso di pubblicazione in le Regioni, 2009)

1. La sentenza in epigrafe ha letteralmente cancellato il primo tentativo regionale, posto in essere dalla Regione Lombardia, di legiferare autonomamente in materia di coordinamento degli orari dei voli in partenza od arrivo su aeroporti situati nella regione stessa, nonché in tema di scelta del gestore e di pianificazione degli obiettivi di sviluppo di tali scali.

La legge Regione Lombardia 8 novembre 2007 n. 29¹, caduta per intero sotto la scure della Consulta, era stata emanata con l'esplicito scopo di salvaguardare gli interessi regionali di fronte all'essenzialità degli aeroporti per una rete strategica della mobilità nel quadro del governo del territorio e dell'economia (art. 1), così da consentire, attraverso lo sviluppo della capacità aeroportuale e la relativa pianificazione territoriale, la crescita socio-ambientale della regione.

La legge regionale in parola, individuando nell'ottimale ripartizione del traffico aeroportuale uno strumento utile a soddisfare le concrete esigenze del territorio e degli utenti (art. 8), era mirata a porre un controllo degli organi regionali sull'assegnazione ai vettori aerei delle bande orarie negli aeroporti lombardi particolarmente congestionati. Tale controllo, peraltro, era già stato affermato dalla Giunta regionale con delibera del 5 ottobre 2007 n. 8/5458², nel tentativo di conservare a Milano Malpensa il ruolo di *hub* anche dopo l'abbandono di tale scalo da parte di primario vettore nazionale³.

Tale delibera aveva trovato indiretta conferma e soprattutto fondamento nella successiva legge regionale in oggetto, su cui si è poi fondata un'ulteriore delibera regionale in materia⁴, nel pretendere che all'aeroporto di Milano-Malpensa fosse

¹ B.U.R. Lombardia 13 novembre 2007 n. 29.

² B.U.R. Lombardia 22 ottobre 2007 n. 43.

³ L'Alitalia da tempo progettava di rinunciare alla propria posizione su Malpensa, con conseguente, cospicua liberazione della capacità di tale scalo per altre Compagnie aeree desiderose di avvalersi dello stesso nelle fasce orarie non più utilizzate da Alitalia. Alla temuta prospettiva d'una «fuga da Malpensa» aveva già cercato di ovviare il d.m. Trasporti 3 marzo 2000 (in G.U. 13 marzo 2000 n. 60), anche come modificato da d.m. Trasporti 5 gennaio 2001 (in G.U. 18 gennaio 2001 n. 14), limitando assetto e numero dei servizi realizzabili dai vettori aerei sullo scalo di Linate, nella speranza di riconfermare a Malpensa il ruolo di *hub*.

⁴ Delibera Giunta Regione Lombardia 4 febbraio 2008 n. 8/6545 (B.U.R. 8 febbraio 2008 n. 6).

conservata la funzione di *hub*, attraverso il mantenimento allo stesso d'un numero di servizi internazionali, anche a respiro intercontinentale, adeguato alle esigenze commerciali del territorio.

La legge in questione proclamava di fondarsi, oltre che sull'art. 117.3 cost., innanzitutto sulla normativa comunitaria di cui al reg. (CEE) n. 95/93 del 18 gennaio 1993, modificato dal reg. (CE) n. 793/2004 del 21 aprile 2004, in materia di assegnazione di bande orarie, *alias slot*, negli aeroporti comunitari «coordinati»⁵, e poi sul dettato di cui all'art. 704 c. nav. per il rilascio di nuove concessioni di gestione aeroportuale, finendo così per attribuirsi una funzione ed una portata meramente attuative della normativa comunitaria e nazionale.

Nel tentativo di assicurare il raggiungimento dell'obiettivo della Giunta regionale lombarda, per un intervento degli organi regionali nel procedimento di assegnazione delle bande orarie rispettoso degli interessi locali, la ricordata legge della Regione Lombardia poneva il parere obbligatorio, anche se non vincolante, della stessa sulla ripartizione degli *slot*, con obbligo per il coordinatore aeroportuale — chiamato ad assegnare ai vettori le bande orarie disponibili all'inizio di ogni stagione di traffico (art. 8 reg. 95/93/CEE nel testo emendato)⁶ — di comunicare la decisione al riguardo (art. 2 della legge in parola),

⁵ Come noto, ai sensi dell'art. 2 del riferito reg. comunitario, per *slot* o banda oraria si intende il permesso di utilizzare, in data ed orari specifici, le infrastrutture d'un certo aeroporto, qualificato come «coordinato», per il decollo o l'atterraggio dell'aeromobile; aeroporto coordinato è quello in cui si fa richiesta all'operatore di aeromobili (ad esclusione dei voli di Stato od umanitari e degli atterraggi di emergenza) di ottenere, da un soggetto denominato coordinatore, la preventiva assegnazione d'uno *slot* per le predette operazioni. Sul tema, anche per bibliografia, P. GIRARDI – C. COLETTA, *La nuova ed attuale disciplina dell'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti comunitari*, in *Trasp.* 64/1994, 43; G. SILINGARDI – D. MAFFEO, *Gli Slots. Il caso Italia fra esperienza statunitense e comunitaria*, Torino, 1997; P. G. BELLAN, *L'assegnazione degli slot aeroportuali: problematiche giuridiche* in G. SILINGARDI – A. ANTONINI – B. FRANCHI (a cura di), *L'attività di trasporto aereo dopo la liberalizzazione del cabotaggio*, Milano, 1998, 53; C. POZZI, *Il ritiro dello slot e della serie di slots nel reg. (CEE) n. 95/93* in *Dir. trasp.* 1999, 475; D. MAFFEO, *La riforma dell'art. 8.4 del Reg. (CEE) n. 95/93*, *ivi*, 2000, 711; A. ANTONINI, *La slot allocation: problemi giuridici*, in *Dir. trasp.* 2001, 321; M. CASANOVA – M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, Milano, 2004, 283; R. LOBIANCO, *Compendio di diritto aeronautico*, Milano, 2009, 149 ss.

⁶ Gli spazi orari di partenza od atterraggio sono assegnati ai vettori aerei prelevandoli da un *pool* formato da bande orarie nuove (ad es., per l'incremento del numero di piste) o comunque disponibili perché non utilizzate per le più varie ragioni. Da tale insieme sono esclusi gli *slot* su rotte corrispondenti ad oneri di pubblico servizio (art. 9 reg. 95/93/CEE) nonché quelli già utilizzati da un vettore nella stagione precedente per almeno un 80% del totale (salva, in caso contrario, la dimostrazione dell'oggettiva impossibilità di utilizzo per tale percentuale), con conseguente diritto per la Compagnia aerea di vederseli riassegnare per l'intero (art. 8.2 e 10.4 reg. 95/93/CEE come emendato).

motivata sulla base di criteri rigorosamente definiti nella legge stessa, per conservare agli aeroporti lombardi gli esistenti collegamenti anche (e soprattutto) a livello intercontinentale, con minaccia di diffide e segnalazioni al Governo della Repubblica ed alla Commissione UE qualora il coordinatore non si fosse adeguato ai predetti criteri (art. 4 e 6 legge in questione).

Sempre per la tutela degli interessi locali si prevedeva una rappresentanza regionale nel Comitato di coordinamento degli aeroporti, al quale erroneamente si attribuiva (art. 3 della stessa legge) un potere decisionale assolutamente escluso dal reg. comunitario sugli *slot* (art. 5 reg 95/93/CEE).

La legge regionale in parola mirava (art. 4) soprattutto a legittimare l'intervento della Regione Lombardia nella definizione dei parametri del coordinamento aeroportuale negli scali lombardi, nel tentativo di garantire disponibilità e richieste di bande orarie per le rotte intercontinentali.

La legge in esame contemplava poi (art. 9) un potere di intervento della Regione Lombardia nella procedura per la concessione della gestione degli aeroporti lombardi, equiparando le direttive regionali a quelle ministeriali quali «linee guida vincolanti» per le relative convenzioni tra gestore aeroportuale ed ENAC (Ente nazionale per l'aviazione civile), ai sensi dell'art. 704 c. nav.

La delibera della Giunta regionale, addirittura anteriore alla legge in questione, di intervento nella procedura di designazione del coordinatore, cioè del soggetto preposto alla gestione ed assegnazione delle bande orarie negli aeroporti lombardi, invocava a giustificazione, oltre al comma 3 dell'art. 117 cost., l'art. 6.1 del reg. (CEE) n. 95/93 nel testo emendato, quando fa salvi i vincoli ambientali pertinenti all'aeroporto, nonché il parere reso dal Comitato economico e sociale della CE a proposito degli emendamenti al predetto regolamento, nei punti (4.7.1 e 5.7) in cui si giudica quantomeno opportuna la partecipazione dei rappresentanti locali e regionali nel Comitato di coordinamento, chiamato (art. 5 reg. in parola) ad assistere il coordinatore per l'implementazione e la miglior distribuzione della capacità aeroportuale.

L'intervento legislativo regionale è stato tempestivamente portato dinnanzi alla Consulta dal Consiglio dei Ministri, che ha invocato a fondamento della propria impugnazione praticamente gli stessi argomenti addotti dalla Regione Lombardia a sostegno della propria normativa, e cioè il dettato comunitario sugli *slot* ed il disposto

attuale dell'art. 117 cost. sulla distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

2. Ad entrambi i contendenti sfugge la sostanziale indifferenza della disciplina comunitaria circa la titolarità delle competenze per l'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti.

Se l'autonomia regionale subisce il limite del rispetto del dettato comunitario⁷, ciò non comporta però automaticamente un'esclusiva competenza legislativa ed amministrativa dello Stato membro nell'attuazione del predetto dettato. L'art. 249 (già 189) Trattato CE lascia ai vari ordinamenti interni la determinazione dei soggetti «nazionali» competenti ad assicurare l'esecuzione degli obblighi comunitari. Pertanto le Regioni sono competenti ad adottare tutte le misure, legislative ex art. 117 ed amministrative ex art. 118 cost., opportune per la concreta attuazione d'un reg. comunitario «non autosufficiente», purché si tratti di materia attribuita alle competenze della Regione e l'attività della stessa si svolga nel rispetto delle disposizioni costituzionali e degli statuti regionali⁸ ed a condizione che non sia proprio il particolare dettato comunitario a procedere, eccezionalmente, ad un riparto di competenze tra Stato e Regioni. Un siffatto riparto si imporrebbe anche al diritto costituzionale dello Stato membro col solo limite dei diritti inalienabili della persona e dei

⁷ A tale soluzione si giungeva (T. BALLARINO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Padova, 2001, 97 ss.) sulla base dell'art. 11 cost., che «consente in condizioni di parità con gli altri Stati, [...] limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni», e riconosce così il diritto comunitario come prodotto d'un ordinamento giuridico del tutto separato da quello italiano, ma dallo stesso riconosciuto.

La l. cost. 18 ottobre 2001 n. 3, nel modificare l'art. 117.1 cost., ha poi imposto espressamente al legislatore, sia nazionale che regionale, di rispettare i vincoli derivanti non solo dalla cost. ma anche dall'ordinamento comunitario (oltre che dagli obblighi internazionali, tra cui quello di rispettare e far rispettare i Trattati di cui l'Italia è Parte contraente), talché sarebbe in letterale contrasto coll'obbligo costituzionale di cui al «nuovo» primo comma dell'art. 117 cost. quella legge ordinaria che fosse in contrasto con la normativa comunitaria (ed internazionaluniforme in vigore per il nostro paese): così C. TUO, *Alcune riflessioni sulla portata applicativa della CMR*, in *Riv. dir. intern. priv. proc.* 2004, I, 193, 205; conforme F. SORRENTINO, *I vincoli dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali*, ne *L'attuazione del titolo V della Costituzione. Atti del L Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, 2005, 237, 241.

⁸ In tal senso, diffusamente P. MENGOLZI, *Il diritto della Comunità europea*, Padova, 1990, 156 ss.; F. POCAR, *Diritto delle Comunità europee*, Milano, 1991, 346 ss.; T. BALLARINO, *op. cit.*, 275 ss.; G. ONORATO, *L'evoluzione del ruolo delle Regioni italiane nell'ordinamento comunitario*, in N. ZANON – A. CONCARO, *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005, 243, 255 s.

principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, tra cui *non* rientra però la distribuzione costituzionale delle competenze interne.

Il legislatore comunitario non intende normalmente, salve specifiche esigenze della Comunità al riguardo, interferire nel riparto delle competenze tra lo Stato e gli enti territoriali minori, di regola non interessando alla Comunità stessa che l'attività di esecuzione degli impegni comunitari sia riservata agli organi statali e piuttosto importando alla medesima la responsabilità al riguardo degli Stati membri (art. 10 trattato CE)⁹.

In tale ottica va letto il continuo riferimento, nel ricordato reg. (CEE) n. 95/93 (art. 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 14 *bis*), allo Stato membro, in quanto responsabile nei confronti degli altri Paesi comunitari della regolare applicazione del reg. stesso. L'atto comunitario in oggetto vuole conferire allo Stato non una investitura di competenze, ma piuttosto la responsabilità dell'attivazione concreta delle misure che la Comunità ha ritenuto necessarie od anche solo opportune per un'ottimale distribuzione della capacità d'un aeroporto tra i vettori aerei interessati al suo utilizzo.

In vari punti del testo normativo in esame si parla di *responsabilità* dello Stato membro, quale garante dell'attuazione del dettato comunitario e non come suo esclusivo realizzatore. Così «lo Stato membro responsabile garantisce» l'accurata analisi della capacità d'un aeroporto in funzione della sua eventuale designazione come coordinato o

⁹ La norma comunitaria può così prevedere «forme attuative di sé medesima e quindi norme statali derogatrici di tale quadro della normale distribuzione costituzionale delle competenze interne»: così C. cost. 17/24 aprile 1996 n. 126, in *Giur. cost.* 1996, 1044, e, nella nota redazionale di A. C., indicazioni di ulteriore giurisprudenza e di dottrina conformi, cui *adde, ex plurimis* M. CONDINANZI, *Comunità europee, unione europea e adattamento*, in S.M. CARBONE – R. LUZZATTO – A. SANTA MARIA, *Istituzioni di diritto internazionale*, Padova, 2006, 159, 196.

In breve, il diritto comunitario può, per esigenze organizzative della Comunità, incidere sull'assetto costituzionalmente previsto delle competenze interne, attribuendo in via esclusiva allo Stato un ambito di disciplina che sarebbe altrimenti assegnato dalla Carta costituzionale alle Regioni, a titolo concorrente od addirittura residuale, cioè esclusiva *ex art. 117.4 cost.* (così E. DI SALVATORE, *La Corte, le Regioni e il «codice delle comunicazioni elettroniche»*, in *Giur. cost.* 2005, 3200, 3206 s.; in tal senso anche A. ANZON, *Le Regioni in balia del diritto comunitario?*, *ivi*, 1996, 1062).

Non vi è però alcuna preclusione comunitaria di principio per l'emanazione di norme regionali di attuazione ed esecuzione, ove necessario, di regolamenti comunitari, nel rispetto però del potere-dovere dello Stato di garantire il puntuale e corretto adempimento degli obblighi comunitari nell'intero territorio nazionale, se del caso in maniera uniforme quando vi sia un interesse unitario al riguardo: così C. cost. 22 maggio/30 settembre 1987 n. 304, in *Foro it.* 1988, I, 730, con nota sostanzialmente adesiva di M.C. CICIRIELLO, *Ancora sui rapporti Stato-regione nell'ordinamento italiano*, ed in *Giur. cost.* 1987, 2484, con nota di A. D'ATENA, *Regolamenti ministeriali e surrogazione delle Regioni*.

ad orari facilitati¹⁰ e «provvede affinché» tale aeroporto sia così designato (art. 3, § 2, 3 e 5); lo stesso «Stato membro responsabile garantisce» l'indipendenza ed imparzialità del coordinatore o facilitatore degli orari (art. 4.2), la costituzione d'un Comitato di coordinamento (art. 5.1) e la definizione dei parametri per l'assegnazione delle bande orarie (art. 6.1), che saranno poi approvati «dallo Stato membro o dagli altri organi competenti per l'aeroporto in questione» (art. 8.5); «gli Stati membri assicurano» sanzioni per l'inosservanza del reg. comunitario in parola (art. 14.5).

Non si dice, in quest'ultimo, che il Paese membro, quale superiore ente territoriale, provvede all'analisi della capacità aeroportuale o nomina il Comitato di coordinamento, o designa l'aeroporto come coordinato o ad orari facilitati, oppure definisce i parametri della coordinazione o pone ed irroga le predette sanzioni.

Si può obiettare che in altri punti il reg. in parola sembra investire lo Stato membro del compito di provvedere direttamente al coordinamento aeroportuale. Non mancano contraddizioni nel dettato comunitario, come quando prevede che il Paese membro designa un aeroporto come coordinato (sia pure a determinate condizioni) e subito dopo proclama, come accennato, che lo stesso Stato può «provvedere a che un aeroporto sia designato» ad orari facilitati, ammettendosi allora che tale designazione possa provenire da un altro soggetto (rispettivamente § 1 e 2 dell'art. 3 reg. in esame).

La versione italiana del dettato comunitario, quando letteralmente affida allo «Stato membro responsabile» la nomina del coordinatore o del facilitatore per gli aeroporti rispettivamente coordinati o ad orari facilitati (art. 4.1), è contraddetta dai testi nelle altre lingue del reg. in questione, che concordemente pongono non una competenza ma solo l'impegno dello Stato membro a controllare che tale nomina sia fatta, senza alcuna attribuzione specifica di competenze per la stessa¹¹.

¹⁰ Aeroporto coordinato è quello in cui è necessaria, per atterrare o decollare, l'assegnazione d'una banda oraria, cioè d'un arco temporale in cui effettuare tali operazioni; ne sono esentati i voli umanitari e di Stato e gli atterraggi d'emergenza.

«Ad orari facilitati» è l'aeroporto che presenta rischi di congestione in alcuni periodi, riferiti anche a giorno, oltre che settimane od anno: rischi però superabili con la collaborazione volontaria degli esercenti di aeromobili e dei vettori aerei e l'intervento d'un «facilitatore» ad agevolare intese per l'ottimale utilizzo dell'aeroporto o sistema aeroportuale in questione da parte dei predetti soggetti (art. 2.g e i reg. in esame).

¹¹ Così «the Member State [...] shall ensure the appointment of a [...] facilitator or airport coordinator», o «l'État membre [...] veille à la nomination [...] de facilitateur d'horaires ou de coordonnateur», o «el Estado miembro [...] se encargará de que se nombre facilitador o coordinador», nei testi in lingua inglese, francese o spagnola del reg. (CEE) 95/93 anche come emendato.

Il multilinguismo, quale principio comunitario di eguaglianza statutaria di tutte le lingue degli Stati membri, è senz'altro un nodo cruciale del processo di integrazione comunitaria, dovendo gli atti giuridici della Comunità essere redatti nelle lingue ufficiali dei vari Paesi membri, con la possibilità di divergenze tra le varie versioni linguistiche¹², come appunto quelle del regolamento sulla *clearance* aeroportuale.

Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia¹³, le varie versioni linguistiche del dettato comunitario fanno fede ugualmente tra loro, senza che si possa considerare isolatamente una di esse, dovendo l'interprete tener conto di tutte per un'applicazione uniforme del diritto comunitario.

Ci sembra pertanto di poter concludere per una sostanziale indifferenza del regolamento in parola alla distribuzione delle competenze per la sua attuazione all'interno degli Stati membri, importando all'ordinamento comunitario la responsabilità di questi ultimi per una corretta ed indiscriminata attribuzione, ad esercenti di aeromobili e vettori aerei, degli orari di atterraggio e decollo, e non che sia proprio lo Stato ad occuparsene direttamente, nominando coordinatori o facilitatori degli orari.

In breve, il dettato comunitario rimette all'ordinamento dei vari Paesi membri di definire modalità e titolarità della programmazione e fissazione degli orari di decollo ed atterraggio e dell'autorizzazione ad effettuare il movimento negli stessi, col rispetto però delle linee-guida indicate nel reg. (CEE) n. 95/93 come emendato.

La conferma di tale soluzione viene dall'art. 19.1 reg. 1008/2008/CE del 24 settembre 2008, che assoggetta l'esercizio dei diritti di traffico, da parte dei vettori aerei comunitari su rotte intracomunitarie, alla disciplina adottata, a livello non solo comunitario o nazionale ma anche regionale o locale, in materia di sicurezza, tutela dell'ambiente ed *assegnazione delle bande orarie* (corsivo nostro), senza quindi escludere in proposito un intervento normativo da parte di enti territoriali minori rispetto allo Stato.

¹² In argomento cfr. T. BALLARINO, *Op. cit.*, 127 s.

¹³ *Ex plurimis*, 5 dicembre 1967 in causa 19/1967, *Sociale Verzekeringsbank*, in *Raccolta della giurisprudenza della Corte di giustizia CE*, 1967, 408; 12 novembre 1969, causa 29/69, *Stauder*, *ivi*, 1969, 419; 27 ottobre 1977, causa 30/77, *Boucherau*, *ivi*, 1977, 1999; 12 luglio 1979, causa 9/79, *ivi*, 1979, 2717; 6 ottobre 1982, causa 283/81, *CILFIT*, *ivi*, 1982, 3415; 7 dicembre 1995, causa C-449/93, *Rockfon*, *ivi*, 1995, I-4291; 17 dicembre 1998, causa C-236/97, *Codan*, *ivi*, 1998, I-8679; 13 aprile 2000, causa C-429/98, *W. N.*, *ivi*, 2000, I-2847; 9 gennaio 2003, causa C-257/00, *Nani Givane*, *ivi*, 2003, I-345. In dottrina, di recente, G.M. AJANI, *Prefazione a Diritto contrattuale europeo tra direttive comunitarie e trasposizioni nazionali*, a cura di B. PASA – P. ROSSI – M. WEITENBERG, Torino, 2007, XV.

3. La mancata paralisi, da parte dell'ordinamento comunitario, dell'articolazione interna delle competenze amministrative e normative, lascia allora spazio alle pretese regionali di intervento sulla capacità aeroportuale, spostando la verifica delle attribuzioni, legislative ma anche amministrative, in proposito al dettato costituzionale sugli aeroporti civili ed i trasporti, venendo per questi ultimi qui in considerazione quelli aerei di rilevanza nazionale ed internazionale, quali indiretto oggetto dei riferiti interventi legislativi e regolamentari della Regione Lombardia, considerato l'effetto dell'assegnazione delle bande orarie sullo svolgimento dei predetti servizi.

Sia che si consideri la distribuzione degli *slot* come un tema afferente ai trasporti aerei di interesse nazionale (art. 3 d.lg. 19 novembre 1997 n. 422), integranti nel loro complesso un grande tessuto connettivo della nazione, o piuttosto all'aeroportualità (come pensiamo), considerato che non è l'effettuazione dei servizi aerei per sé ma la congestione dell'aeroporto a determinare il coordinamento, l'art. 117.3 cost. riconosce comunque, come accennato, una competenza legislativa concorrente delle Regioni nel quadro dei principi fondamentali definiti dal legislatore statale oltre che, beninteso, da quello comunitario. Proprio affermando tale competenza la Regione Lombardia proponeva un proprio ruolo nella determinazione delle strategie di traffico aereo impiegate sull'assegnazione delle fasce orarie di decollo ed atterraggio degli aeromobili nel sistema aeroportuale lombardo e pretendeva così di «sovrapporre» le proprie scelte a quelle formulate dal Ministro Trasporti col d.m. 4 agosto 1997 n. 44/T¹⁴ che ancor oggi disciplina la funzione di coordinamento dell'assegnazione delle bande orarie, nell'erroneo presupposto, come detto, d'una riserva di attribuzioni dall'ordinamento comunitario allo Stato membro circa la designazione d'un aeroporto come coordinato, la nomina del Coordinatore e l'istituzione dei Comitati di coordinamento aeroportuale.

¹⁴ Testo in G. SILINGARDI – D. MAFFEO, *Op. cit.*, 141 ss.

Il decreto in parola sostituisce, nella gestione delle bande orarie di atterraggio e decollo degli aeromobili in tutto il territorio italiano, la Direzione generale dell'aviazione civile (che aveva transitoriamente sostituito l'Alitalia in tale compito) con Assoclearance, Associazione Italiana Gestione Clearance e Slot, costituita in Roma, senza scopo di lucro, tra gestori aeroportuali e Compagnie aeree. L'associazione è volontaria ed aperta ai gestori di aeroporti italiani «coordinati» (Bergamo Orio S., Malpensa e Linate, Ciampino e Fiumicino, Catania, Cagliari, Firenze, Napoli, Palermo, Torino, Venezia e, nella sola stagione estiva, Lampedusa e Pantelleria) ed alle Compagnie aeree operanti sui predetti aeroporti, comunitarie e meno, purché, in quest'ultimo caso, appartenenti a Paesi in cui sia concretamente consentito al vettore aereo italiano di partecipare al locale organismo di gestione degli *slot*. Sono semplicemente «ad orari facilitati» (*sopra*, nt. 10) gli aeroporti di Bologna e Pisa.

La Regione Lombardia invocava a sostegno della propria pretesa, oltre all'art. 117.3 cost., l'art. 6 reg. (CEE) n. 95/93 (come emendato), ma in questo caso erroneamente, poiché tale disposizione non contempla l'intervento degli organi regionali nella determinazione dei parametri del coordinamento aeroportuale, investendo anzi lo Stato della «garanzia» di tale determinazione e quindi d'un intervento al riguardo qualora non vi provveda il coordinatore¹⁵.

Nel determinare se sia possibile l'intervento del legislatore regionale in materia di coordinamento aeroportuale e concessioni di gestione degli aeroporti si deve tener conto della «trasversalità» di tale tematiche, che finiscono per incidere non solo su compiti di competenza esclusiva del legislatore nazionale — come la sicurezza, la tutela della concorrenza¹⁶ 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. 117.4 cost., anche se per la complessità e polivalenza delle attività in cui lo stesso si estrinseca possono interferire insieme interessi eterogenei, statali, regionali o locali¹⁷.

L'incidenza della disciplina del coordinamento aeroportuale nonché del procedimento concessorio della gestione totale degli aeroporti principali (art. 704 c.nav.) sugli interessi di cui la Regione è titolare o che è chiamata a rappresentare sembra trascurata dalla decisione in commento, nel presupposto che la materia «porti e aeroporti civili», di competenza legislativa concorrente (art. 117.3 cost.), riguardi solo le

¹⁵ Addirittura il § 2 dell'art. 6 reg. (CEE) n. 95/93 investe primariamente lo Stato d'una, sia pur circoscritta, funzione attuativa del dettato comunitario con riguardo alla determinazione dei «pertinenti periodi» del coordinamento aeroportuale, previa consultazione del relativo Comitato e tenendo conto della determinata capacità dell'aeroporto in questione.

¹⁶ Che l'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti sia argomento attinente alla tutela della concorrenza è dimostrato dalla recente emanazione d'una normativa comunitaria transitoria di esenzione per categoria dall'art. 81.1 Trattato CE in favore delle consultazioni, tra imprese del settore dei trasporti aerei, appunto sull'attribuzione degli *slot* (art. 1 reg. Commissione CE 28 settembre 2006 n. 1459/2006). La giurisprudenza amministrativa è del resto intervenuta per verificare la sussistenza di situazioni di controllo tra i vettori assegnatari di bande orarie e di eventuali distorsioni nella libera concorrenza nei servizi aerei (TAR Lazio, sez. III-ter, 16 maggio 2003 n. 4267, in *Dir. trasp.* 2004, 543, con nota di G. LO BIANCO e Cons. St., sez. VI, 22 novembre 2004 n. 7662, *ivi*, 2006, 511, con nota di S. PURELLI).

¹⁷ 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.

infrastrutture nella loro consistenza materiale e collocazione sul territorio regionale, mentre la censurata legge della Regione Lombardia sarebbe stata attinente, più che altro, all'uso ed organizzazione dello spazio aereo, sia pure in una prospettiva sinergica tra sistemi aeroportuali.

A sostegno delle predette argomentazioni la Consulta invoca una propria, precedente decisione che però si limita ad affermare che la materia di cui si tratta «riguarda *principalmente*» (corsivo nostro) sedime e strutture dell'aeroporto senza esservi «interamente compresa», come non lo è nemmeno in quella di «comunicazioni e trasporti regionali di qualsiasi genere»¹⁸.

L'aeroporto (o, *mutatis mutandis*, un porto) va infatti considerato non solo per il suo profilo statico, di sedime ed impianti, ma soprattutto per il profilo dinamico e funzionale, di attività e servizi al traffico aereo in generale¹⁹, come del resto ha fatto la Consulta nella sentenza invocata a sostegno di quella in commento.

Pertanto, non riteniamo condivisibile la motivazione di quest'ultima quando esclude il tema dell'assegnazione degli *slot* dalla materia degli aeroporti civili, di legislazione concorrente, per ricondurla esclusivamente ad esigenze di sicurezza del traffico aereo e tutela della concorrenza, di competenza esclusiva statale, così da concludere poi sbrigativamente per l'illegittimità della legge della Regione Lombardia su coordinamento e concessioni aeroportuali.

Tale conclusione, pur esatta, merita quale approfondimento.

4. 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,

¹⁸ C.cost. 7 marzo 2008 n. 51 in questa *Rivista*, 2008, 658, con nostra nota *Leale collaborazione tra Stato e Regioni per i «requisiti di sistema» delle gestioni aeroportuali*. Il predetto avverbio «principalmente» e la precisazione che la materia «aeroporti civili» è qualcosa di più rispetto a sedime ed infrastrutture appaiono dimenticati nella citazione che della stessa C.cost. 51/2008 fa la sentenza in commento.

¹⁹ In proposito, di recente, LEFÈBVRE D'OIDIO – PESCATORE – TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2008, 156; M. GRIGOLI, *Profili normativi della navigazione aerea*, Bari, 2008, 59 s.; R. LOBIANCO, *op. cit.*, 47; A. MASUTTI, *Il diritto aeronautico. Lezioni, casi, materiali*, Torino, 2009, 61.

della competenza legislativa anche di dettaglio²⁰ e, secondo certa dottrina e giurisprudenza costituzionale, persino regolamentare, cioè esecutiva²¹.

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

²⁰ Secondo giurisprudenza costituzionale ormai costante, 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: *ex plurimis* C.cost. 1° ottobre 2003 n. 303, in *Foro it.*, 2004, I, 1004, con nota redazionale di C. Videtta; 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; 6 luglio 2007 n. 255, in *Dir. trasp.* 2008, 119, con nota di G. Prigigallo; 19 ottobre 2007 n. 344, *ivi*, 2008, 129; 7 marzo 2008 n. 51, cit. 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'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, 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 svolgere. La dottrina in argomento è copiosissima: ci limitiamo a citare, di recente, A. ANZON DEMMIG, *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino, 2008, 78 ss. e *Istanze di unità e istanze autonomistiche nel «secondo regionalismo»: le sentenze nn. 303 del 2003 e 14 del 2004 della Corte costituzionale e il loro seguito*, in questa *Rivista*, 2008, 779; V. ONIDA, *Applicazione flessibile e interpretazione correttiva del riparto di competenze in due sentenze «storiche»*, *ivi*, 773; P. CARETTI, *Le sentenze nn. 303/2003 e 14/2004: due letture «creative» del nuovo Titolo V della Costituzione*, *ivi*, 807; A. D'ATENA, *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, *ivi*, 811; G. FALCON, *Un problema, due risposte, alcune riflessioni*, *ivi*, 817; S. MANGIAMELLI, *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze nn. 303 del 2003 e 14 del 2004*, *ivi*, 825; I. RUGGIU, *Il principio di competenza tra flessibilizzazione ed esigenze unitarie nelle sentenze della Corte costituzionale n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, *ivi*, 865; L. VANDELLI, *Esigenze unitarie e prospettive dinamiche della delimitazione delle competenze: qualche nota a margine delle sentenze nn. 303/2003 e 14/2004 della Corte costituzionale*, *ivi*, 883.

²¹ E' 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 non compare, come detto, né quella aeroportuale né quella dei trasporti.

fronte all'atteggiamento immotivatamente contrario dell'altra parte, per prendere allora il provvedimento normativo opportuno in rapporto alle predette esigenze di unitarietà²².

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 viceversa²³: senza contare, poi, l'individualità della

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 sublegislativo (come riferisce 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, Milano, 2006, 19, 23), 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» (così A. RUGGERI, *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi dell'anno 2003*, t. 2, Torino, 2004, 297 ss.; conformi E. D'ORLANDO, *Il sistema delle fonti regionali e locali*, in L. MEZZETTI, *La Costituzione delle autonomie. Le riforme del Titolo V Parte II della Costituzione*, Napoli, 2004, 34, 76 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.; V. DE SANTIS, *La potestà regolamentare statale in materia regionale esclusiva: un caso di attrazione in sussidiarietà... senza sussidiarietà*, in questa *Rivista*, 2007, 818, in e in giurisprudenza C.cost 4/12 aprile 2005 n. 151, in *Giur. cost.*, 2005, 1244 seguita da C. cost. n. 285/2005, cit. e 16 marzo 2007 n. 88, *ivi*, 2007, 849).

²² Per un'efficace sintesi dell'evoluzione giurisprudenziale del principio di collaborazione tra Stato e Regioni per il riparto delle competenze normative cfr., di recente, A. COSTANZO, *Il principio di proporzionata collaborazione fra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 2008, 2799.

²³ 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; conformi C. cost. 4/12 aprile 2005 n. 151, cit. e 23 maggio 2008 n. 168, in questa *Rivista*, 2008, 947, per la quale solo «se una materia è *nettamente* (corsivo nostro) prevalente sulle altre, essa determina la competenza legislativa [...]. Se, invece, non vi è una materia sicuramente prevalente, riconducibile alla competenza dello Stato, si applica il principio di leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni a salvaguardia delle loro competenze [...]; strumenti che possono assumere, rispettivamente, la forma di intese o pareri, a

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 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)²⁴.

Tornando al tema che ne occupa, è evidente che la distribuzione degli *slot* in un dato aeroporto o sistema aeroportuale esige una qualche corrispondenza nell'altro aeroporto collegato dal servizio aereo, circa l'orario di partenza o d'arrivo di quello specifico volo. Il coordinamento delle bande orarie negli aeroporti civili è un compito inevitabilmente attratto, in maniera per così dire «ascendente», alla funzione statale, salvo che si tratti d'un aeroporto esclusivamente destinato ai voli di mero cabotaggio regionale: lo *slot* alla partenza è per forza di cose strettamente collegato a quello nell'aeroporto di destinazione. Si può in proposito parlare della necessità d'un coordinamento dei coordinamenti delle bande orarie nei vari aeroporti.

L'attrazione della funzione amministrativa a livello statale per esigenze di esercizio unitario su scala più ampia di quella regionale comporta che sia ancora lo Stato a disciplinare la funzione stessa, in forza del ricordato principio di legalità.

La Regione interessata ha però ragione di pretendere che il «coordinatore» ne richieda il parere per il coordinamento all'interno del sistema aeroportuale regionale, e che venga data motivazione per eventualmente disattendere lo stesso parere; giusta sarebbe la pretesa della stessa Regione di nominare una propria rappresentanza nel Comitato di coordinamento e di concorrere a definire i parametri di quest'ultimo in considerazione degli interessi regionali o, per altro aspetto, di partecipare alle procedure per il rilascio delle nuove concessioni di gestione aeroportuale, di cui all'art. 704 c. nav. Però la Regione non

seconda del maggiore o minore impatto dell'intervento [...] statale sulle competenze regionali».

²⁴ In dottrina, di recente, E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenza prevalente*, in questa *Rivista*, 2008, 61, 80 ss.

può, di fronte ad esigenze di unitarietà, porre una propria, primaria disciplina in materia, potendo solo esprimere le proprie particolari ragioni ed istanze in sede di Conferenza permanente (unificata) Stato-Regioni, pretendendo un'adeguata motivazione qualora le stesse non venissero accolte.

La Consulta ha quindi avuto vita facile nel far cadere la legge in questione della Regione Lombardia, peraltro con la non condivisibile motivazione che la distribuzione delle bande orarie sia un profilo attinente alla materia non degli aeroporti civili ma esclusivamente dell'uso dello spazio aereo, sia pure, come accennato, «in una prospettiva di coordinamento fra più sistemi aeroportuali». Il coordinamento di partenze e decolli dei voli è ben più di una «prospettiva», e soprattutto è una questione *interna* ad ogni aeroporto congestionato e non solo di collegamento tra lo stesso e gli altri scali.

La Regione interessata ben può lamentare la carenza, in tema di coordinamento aeroportuale, d'un *iter* procedimentale ispirato al principio di leale collaborazione tra i due principali enti territoriali nazionali. Inoltre per la disciplina regolamentare tecnica in materia, di cui al riferito d.m. Trasporti 4 agosto 1997 n. 44/T, se ne deve evidenziare la mancanza della forma regolamentare al riguardo contemplata dall'art. 17.4 della l. 23 agosto 1988 n. 400, essendo il d.m. in questione privo della denominazione di «regolamento», del preventivo parere del Consiglio di Stato, del visto e della registrazione della Corte dei conti nonché della pubblicazione nella G.U. Appare poi quantomeno dubbia la competenza ministeriale alla sua emanazione, esigendo il terzo comma del predetto articolo un espresso conferimento per legge al ministro del potere di adottare regolamenti pur nelle materie di sua competenza: conferimento di cui nemmeno lo stesso d.m. in parola fa cenno, essendo semmai giustificata, ai sensi del comma 1 dell'art. 17 l. n. 400/1988, l'emanazione con d.P.R. d'un regolamento governativo, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato.

La crucialità d'un ottimale coordinamento della *slot allocation* sembra imporre una riscrittura della normativa «domestica» di esecuzione del reg. (CEE) 95/93, appunto attraverso un decreto legislativo in forma di d.P.R., ai sensi dell'art. 17.1.a della l. n. 400/1988²⁵ ed a seguito quantomeno d'un parere delle Regioni interessate, se non

²⁵ Proprio un regolamento governativo (d.lg. 4 ottobre 2007 n. 172, in G.U. 19 ottobre 2007 n. 244), invocato nella sentenza in esame, reca, di recente, la disciplina sanzionatoria per le violazioni della normativa in materia di assegnazione ed utilizzo delle bande orarie negli aeroporti italiani. Col regolamento governativo in parola lo Stato italiano ha assolto il proprio impegno, nei confronti degli altri Paesi comunitari, di «assicurare» un adeguato sistema sanzionatorio ai sensi dell'art. 14.5 del reg. (CEE) n. 95/93.

addirittura d'una intesa con le stesse²⁶ in sede di Conferenza permanente (unificata) Stato – Regioni.

Quanto alla procedura di rilascio di nuove concessioni di gestione aeroportuale, appare eccessiva la pretesa della Regione Lombardia di emanare «proprie direttive» al riguardo, considerate le esigenze d'una disciplina «centrale» in proposito, a causa della trasversalità dell'argomento su profili di competenza legislativa esclusiva dello Stato (concorrenza, sicurezza, diritto alla mobilità, tutela dell'ambiente).

Anche su questo punto è stato facile per la Consulta giungere alla declaratoria di illegittimità costituzionale della legge regionale in oggetto, restando coinvolte in tale pronuncia anche alcune disposizioni della stessa del tutto «innocue», come quella dell'art. 5 che contempla la possibilità, per le Regioni, di chiedere informazioni al Coordinatore delle bande orarie e promuovere intese in materia con lo Stato, o dell'art. 6 che prevede la segnalazione dalla Regione alla Commissione europea ed alle autorità nazionali delle infrazioni alla disciplina della concorrenza, od ancora dell'art. 7 per cui la Regione promuove la collaborazione tra i sistemi aeroportuali e gli enti locali che li ospitano ed il coordinamento con le altre Regioni interessate a strategie aeroportuali: attività che la Regione Lombardia ben potrebbe svolgere senza incidere sulle competenze normative statali ed addirittura senza bisogno delle disposizioni testé riferite.

Anche se travolto totalmente dalla commentata decisione della Consulta, l'intervento normativo della Regione Lombardia ha evidenziato l'opportunità d'un ripensamento sull'attuale sistema di assegnazione delle bande orarie nei principali aeroporti italiani, che attualmente è ben lontano dalla sinergia tra Stato e Regioni nella disciplina di tale materia, come impone invece il dettato costituzionale.

²⁶ Nella questione decisa da C.cost. 51/2008 (*sopra*, nt. 18) la Consulta ha ritenuto sufficiente ad evitare la declaratoria di incostituzionalità della legge statale il preventivo parere della Conferenza Stato - Regioni. Secondo A. COSTANZO, *op. cit.*, 2815, «se l'esigenza della regia unitaria di una politica nazionale si sovrappone e rischia di sostituirsi a competenze regionali soccorre la previsione di intese fra gli organi statali e la conferenza [...] Stato – Regioni [...]. Se fra gli interessi implicati presentano *peculiare rilevanza* quelli connessi alla materia appartenente alla potestà legislativa esclusiva dello Stato il *principio di leale collaborazione* è attuato adeguatamente mediante la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata [...]. Se l'intervento statale non incide in maniera immediata sulla competenza legislativa regionale in una data materia, la consultazione delle Regioni specificamente interessate basta a soddisfare la necessità della collaborazione».