

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **51/2008** (ECLI:IT:COST:2008:51)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **BILE** - Redattore: **CASSESE**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **27/02/2008**

Deposito del **07/03/2008**; Pubblicazione in G. U. **12/03/2008**

Norme impugnate: Artt. 11 nonies, 11 decies, 11 undecies, 11 duodecies e 11 terdecies del decreto legge 30/09/2005, n. 203, convertito con modificazioni in legge 02/12/2005, n. 248.

Massime: **32171 32172 32173 32174 32175 32176 32177 32178**

Atti decisi: **ric. 6, 7, 18, 19 e 20/2006**

SENTENZA N. 51 ANNO 2008

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 11-*nonies*, 11-*decies*, 11-*undecies*, 11-*duodecies* e 11-*terdecies* del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), promossi con ricorsi della Regione Toscana, della Regione Siciliana, della Regione Piemonte, della Regione Campania e della Regione Emilia-Romagna, notificati il 30, il 26, il 30 ed il 31 gennaio 2006, depositati in cancelleria il 2, il 3, il 6, il 7 e l'8 febbraio 2006 ed iscritti ai nn. 6, 7, 18, 19 e 20 del registro ricorsi 2006.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché gli atti di

intervento delle società Aeroporti di Roma e Alitalia-Linee Aeree Italiane s.p.a.;

udito nell'udienza pubblica del 15 gennaio 2008 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi gli avvocati Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Michele Conte per la Regione Piemonte, Vincenzo Coccozza per la Regione Campania, Maria Chiara Lista per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - La Regione Toscana ha proposto questione di legittimità costituzionale degli articoli 11-*nonies* e 11-*decies* del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), con riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione.

1.1. - Premette la Regione che l'art. 11-*nonies* del decreto-legge n. 203 del 2005, modificando l'art. 10, comma 10, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), ha stabilito che la misura dei diritti aeroportuali è determinata, per i singoli aeroporti, sulla base di criteri stabiliti dal CIPE, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, tenendo conto: a) dei ricavi e dei costi di competenza afferenti a ciascuno dei servizi, regolamentati e non regolamentati, quali lo svolgimento di attività commerciali, offerti sul sedime aeroportuale; b) del livello qualitativo e quantitativo dei servizi offerti; c) delle esigenze di recupero dei costi, in base a criteri di efficienza e di sviluppo delle strutture aeroportuali; d) dell'effettivo conseguimento degli obiettivi di tutela ambientale; e) di una quota non inferiore al 50 per cento del margine conseguito dal gestore aeroportuale in relazione allo svolgimento - nell'ambito del sedime aeroportuale - di attività non regolamentate, vale a dire di attività cosiddetta *non aviation* svolte in ambito aeroportuale, quali, ad esempio, l'utilizzo di spazi, la pubblicità, i parcheggi.

Tale meccanismo di calcolo (cosiddetto *price cap*) viene esteso anche ai servizi di sicurezza ed alla tassa di imbarco e sbarco delle merci.

La stessa disposizione sopprime la maggiorazione del 50 per cento dei diritti aeroportuali sui voli notturni e prevede una determinazione semplificata dei medesimi diritti per gli aeroporti aventi un traffico inferiore a 600.000 unità di carico.

L'art. 11-*decies* del decreto-legge n. 203 del 2005 stabilisce che, fino alla data di introduzione del sistema di determinazione dei diritti aeroportuali sopra descritto, i canoni di concessione demaniale dovuti dai gestori allo Stato sono ridotti del 75 per cento; nella stessa misura viene ridotta, fino alla stessa data, la misura dei diritti aeroportuali. Un'ulteriore riduzione di tali diritti, nella misura del 10 per cento, è stabilita a carico dei gestori che non siano dotati di un sistema di contabilità analitica.

1.2. - Ad avviso della Regione, le suddette disposizioni incidono pesantemente sullo sviluppo degli aeroporti, che costituiscono strutture portanti dell'economia regionale. I diritti aeroportuali, infatti, rappresentano per i gestori il corrispettivo per la costruzione, la gestione, la manutenzione e lo sviluppo delle infrastrutture aeroportuali. Donde la rilevante limitazione che, a tali attività, deriva dalla riduzione del 75 per cento imposta dall'art. 11-*decies* e dall'applicazione dei criteri di *price cap* introdotti dall'art. 11-*nonies* del decreto-legge n. 203 del 2005.

1.2.1. - Secondo la ricorrente, ciò si traduce, anzitutto, nella lesione delle attribuzioni regionali garantite dall'art. 117, terzo comma, Cost., atteso che la disciplina contestata attiene ad una materia, quella dei «porti e aeroporti civili», che rientra tra le materie soggette a potestà legislativa concorrente. In tale ambito, lo Stato dovrebbe limitarsi a fissare i soli principi fondamentali, «competendo alla Regione dettare la disciplina regolatrice applicabile, anche nei rapporti con i terzi»; laddove le norme contestate «stabiliscono una disciplina completa, autoapplicativa, dettagliata e puntuale, senza prevedere alcuno spazio possibile per il legislatore regionale».

1.2.2. - In secondo luogo, le impugnate disposizioni violerebbero l'art. 118 Cost., poiché da esse non risultano i presupposti che giustificerebbero la cosiddetta «chiamata in sussidiarietà» dell'amministrazione statale e, quindi, le esigenze di carattere unitario che consentirebbero l'adozione di una disciplina legislativa statale. Comunque, anche in tal caso, la norma non sarebbe conforme a Costituzione alla luce della giurisprudenza della Corte, secondo cui devono assumere il «dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenze nn. 383 e 378 del 2005 e n. 303 del 2003).

Ad avviso della Regione ricorrente, le norme impugnate, invece, non prevedono alcuna forma di intesa Stato-Regioni rispetto al procedimento di nuova determinazione della misura dei diritti aeroportuali e tale mancata previsione «configura un vizio palese di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 118 Cost.», specie considerando che esse, riducendo l'ammontare dei diritti percepiti dalle società di gestione, finiscono per penalizzare fortemente la competitività del sistema, poiché i loro «effetti negativi si producono sia sul sistema aeroportuale che sulle attività industriali e commerciali, sui trasporti e sul turismo»; vale a dire «in ambiti materiali che la Regione è chiamata a governare perché attribuiti alla propria competenza sia concorrente (aeroporti civili, trasporti), che residuale (turismo, sviluppo economico)».

1.2.3. - Un ulteriore motivo di illegittimità sarebbe dato dalla violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost. Tale norma, infatti, prevede che lo Stato possa esercitare la potestà regolamentare solo nelle materie affidate alla propria potestà legislativa esclusiva. Ne consegue che, nel caso in esame, sono illegittime le previsioni che rimettono ad atti ministeriali, di contenuto regolamentare, la determinazione delle nuove misure dei diritti aeroportuali, posto che in tal caso non si verte in materie statali di cui all'art. 117, secondo comma, Cost.

2. - La Regione Siciliana ha proposto questione di legittimità costituzionale degli articoli 11-*nonies*, comma 1, e 11-*decies*, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito dalla legge n. 248 del 2005, in riferimento agli artt. 17, lettera a), 20, 36 e 37 dello Statuto regionale, agli artt. 1 e 4 del d.P.R. 17 dicembre 1953, n. 1113 (Norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana in materia di comunicazioni e trasporti e successive modificazioni ed integrazioni), agli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., e all'art. 10, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione).

2.1. - Secondo la Regione, le norme impugnate, siano esse da ricondurre alla materia «comunicazioni e trasporti regionali di qualsiasi genere» (art. 17 dello Statuto regionale, in relazione agli artt. 1 e 4 del d.P.R. n. 1113 del 1953) o a quella «porti e aeroporti civili» (art. 117, terzo comma, Cost.) risultano in evidente contrasto con la ripartizione delle competenze legislative fra lo Stato e la Regione Siciliana.

2.1.1. - Osserva la ricorrente come, nella lettera a) dell'art. 17 dello Statuto regionale, la materia «comunicazioni e trasporti regionali di qualsiasi genere» sia compresa fra quelle per le quali, «entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato,

l'Assemblea regionale può, al fine di soddisfare [...] gli interessi propri della regione, emanare leggi, anche relative all'organizzazione dei servizi», precisando altresì che «il presidente e gli assessori regionali [...] svolgono nella regione le funzioni esecutive ed amministrative concernenti le materie di cui [all'articolo] 17». Si aggiunga che le norme di attuazione dello Statuto regionale assegnano alla Regione «le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato nelle materie concernenti le comunicazioni ed i trasporti di qualsiasi genere» (art. 1, comma 1, del d.P.R. n. 1113 del 1953), elencando altresì i servizi di trasporto di interesse regionale, fra i quali sono compresi «i servizi di trasporto aereo ed elicotteristico che si svolgano esclusivamente nell'ambito della regione» (art. 4, comma 3, lettera *b*) del citato d.P.R.). Inoltre, a norma dell'art. 1 del d.lgs. 11 settembre 2000, n. 296 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Siciliana recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 17 dicembre 1953, n. 1113, in materia di comunicazioni e trasporti), «la Regione Siciliana esercita, nell'ambito del proprio territorio, tutte le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato nelle materie concernenti le comunicazioni e i trasporti regionali di qualsiasi genere».

Tanto premesso, secondo la ricorrente, le norme impugnate contrastano con la riserva di competenza legislativa nella materia dei trasporti. La disciplina contenuta negli artt. 11-*nonies* e 11-*decies* ha, infatti, ad oggetto la materia del trasporto aereo *tout court* (ancorché le menzionate disposizioni non siano strettamente attinenti al «trasporto» quanto, piuttosto, alla «razionalizzazione» delle gestioni aeroportuali) poiché introduce una dettagliata normativa in tema di diritti aeroportuali, la misura dei quali viene determinata in relazione ad una serie di parametri che riguardano direttamente tanto la gestione dei singoli aeroporti (si veda l'art. 11-*nonies*, comma 1, lettere *b*, *c*, *d*), quanto il transito degli aeromobili (si veda l'art. 11-*decies*, «al fine di [...] razionalizzare il sistema del trasporto aereo nazionale»).

In tal senso, sia la determinazione della misura dei diritti aeroportuali e delle relative modalità di calcolo (ivi compresa la soppressione della maggiorazione per il transito notturno), sia la riduzione dei canoni di concessione demaniale non possono che ritenersi, ad avviso della Regione, materie riservate alla potestà legislativa regionale, in quanto ricomprese «nell'ambito della più ampia competenza in tema di trasporti».

Per tal motivo, gli artt. 11-*nonies*, comma 1, e 11-*decies*, commi 1 e 2, sarebbero costituzionalmente illegittimi, siccome in contrasto con gli artt. 17, lettera *a*), e 20 dello Statuto regionale, nonché con gli artt. 1 e 4 del d.P.R. n. 1113 del 1953.

2.1.2. - Aggiunge la ricorrente che le norme denunciate violerebbero gli artt. 117, terzo comma, 118, 119 Cost., l'art. della 10 legge cost. n. 3 del 2001 e gli artt. 36 e 37 dello Statuto regionale siciliano.

Ai sensi dell'art. 117 Cost., terzo comma, la materia «porti e aeroporti civili» rientra nella legislazione concorrente e, per essa, spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Attesa l'appartenenza della disciplina normativa impugnata alla materia del trasporto aereo ovvero della gestione aeroportuale, ad avviso della Regione, non par dubbio che essa debba essere fatta ricadere nell'alveo della potestà legislativa concorrente fra lo Stato e le Regioni. Il legislatore statale, perciò, avrebbe dovuto limitarsi alla sola individuazione dei principi generali e fondamentali della materia, mentre la disciplina di dettaglio sarebbe riservata a ciascuno dei legislatori regionali, in ragione delle specificità territoriali. Invece, gli artt. 11-*nonies* e 11-*decies* sono stati dettati «in assenza di un qualsivoglia coinvolgimento della Regione Siciliana e, quindi, in aperto contrasto con i principi di sussidiarietà ed adeguatezza cui è informato l'art. 118 Cost.».

2.1.3. - Secondo la ricorrente la normativa in oggetto, introducendo un sistema di

rideterminazione e calcolo dei diritti aeroportuali e, soprattutto, prevedendo la soppressione della maggiorazione del 50 per cento dei suddetti diritti per il transito notturno, nonché la riduzione del 75 per cento dei canoni di concessione demaniale, violerebbe, inoltre, l'art. 119, primo e quarto comma, Cost. e gli artt. 36 e 37 dello Statuto siciliano, che garantiscono l'autonomia finanziaria della Regione e degli enti locali. Difatti, essa comporterebbe «un grave nocumento ai bilanci delle società siciliane di gestione aeroportuale», con effetti che finiscono per ripercuotersi anche sugli enti locali che partecipano al capitale delle società.

2.1.4. - La ricorrente invoca, ancora, l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, il quale - nel prevedere che «le disposizioni [...] si applicano anche alle regioni a statuto speciale [...] solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» - correlato agli artt. 17 e 20 dello Statuto siciliano, consentirebbe al legislatore regionale una più ampia autonomia normativa anche rispetto alle eventuali limitazioni «di principio» imposte dal legislatore statale (art. 117, terzo comma, Cost.).

2.1.5. - Sarebbe, infine, violato il principio di leale collaborazione. Il legislatore statale, nel disciplinare le modalità di determinazione dei diritti aeroportuali e delle tariffe di concessione demaniale, anche sul territorio regionale, trattandosi di una materia riservata alla competenza concorrente della Regione avrebbe dovuto, comunque, agire d'intesa con la stessa.

3. - La Regione Piemonte impugna gli articoli 11-*nonies*, 11-*decies*, 11-*undecies*, 11-*duodecies*, 11-*terdecies* del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito dalla legge n. 248 del 2005 con riferimento all'art. 117, primo, terzo, quarto e sesto comma, e all'art. 11 Cost.

3.1. - Anzitutto, sarebbe violato l'art. 117, terzo comma, Cost., sulla competenza concorrente della Regione in materia di aeroporti civili. Le norme impugnate, infatti, oltre a violare una serie di parametri costituzionali che non possono essere fatti valere dalla Regione (artt. 3, 41, 42 e 77 Cost.), confliggono con l'assetto regionale delle competenze quale delineato nell'art. 117 Cost. Invero, le norme censurate ignorano completamente la competenza concorrente della Regione, recando specifiche e minute regole precettive, così invadendo la competenza regionale (vengono richiamati, come casi analoghi, quelli risolti con le sentenze nn. 147 e 120 del 2005, n. 282 del 2004 e n. 329 del 2003).

Alle medesime conclusioni, secondo la Regione, si giungerebbe ove si sostenesse che la materia trattata dalla legge n. 248 del 2005, nella parte in cui riguarda gli aeroporti, non sia da ricomprendere nella sola materia «aeroporti civili» di competenza concorrente, ma costituisca piuttosto una materia cosiddetta trasversale, in cui sono «raccolti ed intrecciati tra loro interessi molteplici che mettono capo a competenze differenziate, distribuite tra enti locali, regioni e Stato» (sentenza n. 96 del 2003). Si può infatti sostenere che le disposizioni impugnate tocchino anche materie come la «tutela della concorrenza», la «sicurezza» e la «tutela dell'ambiente» di competenza esclusiva statale ai sensi delle lettere e), h) ed s) dell'art. 117, secondo comma, Cost., ed altre di competenza concorrente, come il «governo del territorio» (art. 117, terzo comma). Si tratterebbe, in buona sostanza, di un ambito in cui interferiscono più materie, spettanti alcune esclusivamente allo Stato, altre alla competenza concorrente, altre ancora alla competenza residuale delle Regioni.

Osserva la Regione che la Corte costituzionale si è già trovata ad affrontare casi del genere, osservando (rispetto all'intreccio di competenze relativo al mercato del lavoro) che «in tali ipotesi può parlarsi di concorrenza di competenze e non di competenza ripartita o concorrente. Per la composizione di siffatte interferenze la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l'adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza, cui pure questa Corte ha fatto ricorso, qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre» (sentenza n. 50 del 2005).

Nell'una e nell'altra prospettiva, è palese, secondo la Regione, che le disposizioni impugnate violerebbero le competenze regionali. Nel caso, infatti, in cui si opini che nella materia aeroportuale disciplinata dalla legge n. 248 del 2005 ricorra una «concorrenza di competenze», mancherebbe ogni forma collaborativa per salvaguardare i profili di competenza regionale. Nel caso, invece, in cui si voglia applicare il criterio della prevalenza, nella specie è senz'altro da ritenere prevalente la materia «aeroporti civili» rispetto alle altre sopra richiamate («tutela della concorrenza», «sicurezza», «tutela dell'ambiente», «governo del territorio»), e quindi si ricadrebbe nel vizio di mancata limitazione della disciplina ai soli principi fondamentali della materia.

L'invasione delle competenze regionali sarebbe, poi, ancor più grave, ad avviso della ricorrente, in quanto le disposizioni in discussione prescindono del tutto da ogni forma collaborativa delle Regioni rispetto ai decreti che dovranno essere emanati per fissare i nuovi diritti in materia aeroportuale, ai sensi dell'art. 11-*nonies*, e le nuove misure in tema di sicurezza aeroportuale, ai sensi dell'art. 11-*duodecies*.

A tale riguardo, la Regione ricorda che, di recente, la Corte è stata chiamata a giudicare della nuova normativa statale sulle nomine delle autorità portuali (materia analoga a quella degli aeroporti, tanto da essere affiancata ad essa nella declaratoria costituzionale delle materie). Alcune Regioni avevano impugnato tali disposizioni proprio sulla base dell'assunto che erano state violate le competenze regionali concorrenti, trattandosi della materia «porti e aeroporti civili». Ebbene, la Corte costituzionale ha in parte accolto le questioni sollevate, facendo specificamente leva sullo svilimento del potere di codeterminazione riconosciuto alla Regione (sentenza n. 378 del 2005).

Se ne desume, secondo la Regione, che i meccanismi dell'intesa qualificano in modo determinante la legittimità costituzionale delle disposizioni che ricadono nelle materie di competenza concorrente.

3.2. - Un secondo motivo di illegittimità atterrebbe alla violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto la concreta determinazione delle nuove misure dei diritti aeroportuali è stata affidata ad atti regolamentari di organi statali. A parere della ricorrente, gli elementi disciplinati dalle norme impugnate vanno ricondotti, almeno per la gran parte, alla materia «aeroporti civili», di competenza concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., ne discende che la relativa potestà regolamentare non può che spettare alle Regioni, come la Corte ha più volte ribadito rispetto a casi analoghi (sentenze n. 31 del 2005, nn. 256, 36 e 26 del 2004 e n. 329 del 2003).

A questa stessa conclusione si deve giungere, secondo la Regione, ove si consideri la (possibile) sovrapposizione di competenze statali esclusive e di competenze concorrenti nella medesima materia.

In buona sostanza, conclude la Regione, la compresenza di titoli di competenza statale esclusiva e concorrente fra Stato e Regioni su una medesima materia comporta che il potere regolamentare possa essere esercitato dallo Stato, ma con un'intesa regionale (viene richiamata la sentenza n. 270 del 2005).

3.3. - Secondo la Regione, le norme impugnate violerebbero anche gli artt. 117, primo comma, e 11 Cost. sull'obbligo del rispetto dei vincoli comunitari.

Ad avviso della ricorrente, le misure così disposte costituiscono, infatti, aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87 del Trattato CE, in quanto realizzano benefici economici a favore dei vettori aerei, in particolare di quelli che maggiormente operano sugli scali italiani, mediante l'utilizzo di risorse statali. Osserva la Regione che attraverso queste misure si determina una riduzione ingiustificata di alcuni costi di produzione delle compagnie aeree (soprattutto diritti

aeroportuali) che operano in Italia, concedendo loro un chiaro vantaggio competitivo rispetto alle compagnie che non utilizzano gli scali italiani e producendo, così, effetti lesivi della concorrenza sul mercato europeo del trasporto aereo (viene richiamata, sul punto, la sentenza della Corte di Giustizia, 17 settembre 1980, causa C-730/1979, Philip Morris c. Commissione).

In particolare, l'art. 11-*nonies*, comma 1, della legge n. 248 del 2005, nel riformare il sistema di determinazione dei diritti aeroportuali, rappresenterebbe un aiuto di Stato in quanto determinerebbe una «compressione» dei ricavi dei gestori aeroportuali «pubblici», a vantaggio dei vettori aerei.

Inoltre, il nuovo metodo di calcolo della misura iniziale dei diritti, includendo i ricavi del gestore aeroportuale derivanti dalle attività commerciali e non regolamentate, non sarebbe conforme all'attuale posizione comunitaria in materia di corrispettivi per l'utilizzo delle infrastrutture aeroportuali (viene citato il Documento della Commissione in merito alla capacità aeroportuale, efficienza e sicurezza in Europa, 15 settembre 2005).

Ancora, le disposizioni impugnate comporterebbero un'ingiustificata riduzione degli introiti dei gestori aeroportuali, nonché un grave pregiudizio e la discriminazione dei gestori privati dovuta alla evidente penalizzazione del capitale dagli stessi investito. Esse, pertanto, si porrebbero in contrasto con il principio di non discriminazione tra proprietà pubblica e privata (artt. 43 e seguenti del Trattato CE), e con i principi di libera circolazione dei capitali e dei servizi (artt. 56 e seguenti e 49 e seguenti del Trattato CE).

Inoltre, il regime di aiuti introdotto dalla legge n. 248 del 2005 non essendo stato preventivamente notificato alla Commissione, avrebbe violato altresì l'obbligo di comunicazione (art. 88, par. 3, del Trattato CE), e costituirebbe, pertanto, un aiuto illegale (Regolamento CE n. 659/99 del Consiglio del 22 marzo 1999 sulle modalità di applicazione dell'art. 88 del Trattato CE).

4. - La Regione Campania impugna gli artt. 11-*nonies*, 11-*decies*, 11-*undecies*, 11-*duodecies*, 11-*terdecies* del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito dalla legge n. 248 del 2005 in relazione agli artt. 114, 117, 118 Cost., nonché per violazione del principio di leale cooperazione fra Stato e Regione e per «lesione della sfera di competenza della Regione» prevista dagli artt. 102 e seguenti del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).

4.1. - Ad avviso della Regione, gli articoli impugnati intervengono in modo significativo nelle politiche di programmazione in un ambito materiale attinente ai «porti e aeroporti civili», che appartiene alla potestà legislativa concorrente della Regione. Vero è che gli specifici contenuti normativi hanno ad oggetto, per lo più, l'individuazione della misura di corrispettivi ed oneri a carico dei soggetti operanti nell'ambito aeroportuale, ma tali interventi, per così dire quantitativi, costituiscono, anche per espressa previsione legislativa, strumenti di programmazione e gestione della politica di settore.

In particolare, con l'art. 11-*nonies*, il legislatore statale interviene illegittimamente, ad avviso della Regione, in tre direzioni: fissa rigidissimi parametri per la individuazione della misura dei diritti aeroportuali; affida, in via esclusiva, ad un atto interministeriale la precisa fissazione delle misure, sulla base dei criteri individuati; attribuisce, ancora, ad un atto ministeriale, la definizione di norme regolamentari di semplificazione per la determinazione dei diritti aeroportuali da applicare agli aeroporti di minor traffico.

Ebbene, secondo la Regione, tali interventi di carattere finanziario, lungi dal costituire una mera manovra di carattere erariale, hanno precise ricadute - in senso limitativo - sulle scelte che la Regione è competente a compiere sul piano delle politiche attinenti al citato ambito

materiale; il che emergerebbe chiaramente non solo dal tenore della normativa, ma anche dalle stesse finalità esplicitate nella normativa medesima, laddove il legislatore statale qualifica la disciplina come strumento di «[r]azionalizzazione e incremento dell'efficienza del settore dei gestori aeroportuali», definendone, in questo modo, l'ambito di operatività. In tal senso, osserva la Regione, «la disciplina impugnata, analogamente a quanto accade con i c.d. "finanziamenti vincolati", "può divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza" (Corte cost. 51/05; 424/2004; 423/2004; 320/2004; 16/2004 e 370/2003)».

Dupliche, dunque, secondo la Regione, la violazione dell'art. 117 Cost., sia perché sono state poste in essere norme autoapplicative prive dei caratteri di norma di principio (terzo comma); sia perché, in ambito di potestà legislativa regionale concorrente, si è affidato ad organi statali la concreta attuazione, tramite fonti di rango regolamentare, della normativa di cui si eccepisce l'incostituzionalità (sesto comma).

La sfera di competenza della Regione sarebbe, altresì, violata dall'art. 11-*decies*, poiché la diminuzione del canone demaniale e la precisa determinazione della misura dei diritti aeroportuali costituiscono strumento incidente in via indiretta nell'ambito materiale di competenza regionale. Allo stesso modo, gli artt. 11-*duodecies* e 11-*terdecies* intervengono nell'ambito del settore materiale indicato in precedenza, senza prevedere alcun ruolo da parte dell'ente Regione.

4.1.2. - Ulteriore violazione delle stesse disposizioni costituzionali sopra richiamate viene riferita dalla Regione all'art. 11-*undecies*, che disciplina le modalità di redazione di piani di intervento infrastrutturale, non prevedendo alcuna partecipazione della Regione in merito.

Trattandosi, infatti, di interventi infrastrutturali, la disciplina deve considerarsi attratta nell'ambito dei cosiddetti «lavori pubblici», i quali, come ha chiarito la Corte costituzionale, «non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti» (sentenza n. 303 del 2003). Trattandosi di interventi finalizzati, come espressamente previsto, allo «sviluppo delle infrastrutture aeroportuali», si deve ritenere che, anche in questo caso, la norma impugnata vada ad incidere illegittimamente sulla potestà legislativa concorrente della Regione in tema di «porti e aeroporti civili», oltre che del «governo del territorio». In tal senso, l'illegittimità della norma discenderebbe dalla totale assenza di un ruolo degli enti locali nella definizione dei programmi previsti.

4.1.3. - Un ulteriore motivo di illegittimità delle norme impugate atterrebbe alla violazione del principio di leale cooperazione e alla violazione degli artt. 117 e 118 Cost.

Sul punto, ricorda la Regione, la Corte costituzionale ha chiarito che l'adozione di meccanismi che consentano un idoneo coinvolgimento della Regione, riequilibra, attraverso la leale cooperazione, le esigenze di carattere unitario con gli interessi e le competenze locali riconosciute dalla Costituzione (sono richiamate le sentenze n. 50 del 2005 e n. 407 del 2002; e l'ordinanza n. 252 del 2005).

5. - La Regione Emilia-Romagna impugna gli artt. 11-*nonies* e 11-*decies* della legge n. 248 del 2005, per violazione degli artt. 117, primo comma, 118, 11 e 41 Cost., «nella parte in cui prevedono una regolazione dei diritti aeroportuali mediante una forma di sussidio incrociato fra le attività commerciali e le attività aeronautiche ed apportano consistenti riduzioni alle entrate assicurate alle società di gestione, senza alcuna giustificazione di interesse pubblico (in particolare, art. 11-*nonies*, lettera a); nonché nella parte in cui non prevedono, ai fini della

determinazione degli obiettivi di produttività e per la individuazione dei diritti aeroportuali degli scali minori (art. 11-*nonies* lettera *b*), le procedure di leale collaborazione della previa intesa e del confronto con le Regioni, nella sede appropriata».

5.1. - Ad avviso della Regione, le disposizioni contenute negli artt. 11-*nonies* e 11-*decies* prevedono, sostanzialmente, interventi statali a favore delle compagnie aeree, e una regolazione dei diritti aeroportuali che pregiudica gravemente le società di gestione aeroportuali - per legge partecipate anche dagli enti territoriali - così da incidere sullo sviluppo degli scali regionali e sulla complessiva politica economica del settore, creando, per di più, effetti distorsivi della concorrenza.

Sul punto, la Regione giustifica il proprio interesse precisando che, fin dalla legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), la legislazione dello Stato ha riconosciuto l'interesse delle Regioni e degli enti locali a prendere parte alle costituenti società di capitali per la gestione dei servizi e la realizzazione delle infrastrutture degli aeroporti (art. 10, comma 13).

Per quanto riguarda l'Emilia-Romagna, mentre lo Stato è del tutto assente fra gli azionisti, la Regione detiene una quota rilevante (9 per cento) della società di gestione del principale aeroporto della Regione, quello di Bologna; gli altri enti locali, Comune e Provincia di Bologna, complessivamente detengono una quota del 30 per cento e la Camera di commercio di Bologna la quota di maggioranza (52 per cento). Inoltre, il Piano regionale integrato dei trasporti ipotizza politiche di coordinamento fra i quattro aeroporti regionali di Parma, Forlì, Rimini e Bologna, al fine di una gestione razionale e unitaria di tali infrastrutture, essendo, inoltre, prevista a tal fine l'acquisizione di quote azionarie consistenti di tutti i quattro aeroporti. Sotto tale profilo, emerge, quindi, il diretto interesse della Regione e degli enti locali a contrastare interventi legislativi statali che pregiudichino la funzionalità delle società aeroportuali, il loro equilibrio finanziario e in sostanza il buon andamento delle gestioni degli aeroporti.

Ciò premesso, la Regione rileva che la propria legittimazione a ricorrere deriva dalla «materia» in cui ricade la legge impugnata, che è quella dei «porti e aeroporti civili» attribuita dall'art. 117, terzo comma, alla competenza concorrente. Ritiene che l'intervento legislativo dello Stato, oggetto di impugnazione, non ha, infatti, altri titoli giustificativi, non avendo come obiettivo né il coordinamento della finanza pubblica, né la tutela della concorrenza, ma attiene propriamente alla gestione delle infrastrutture «porti e aeroporti».

5.2. - Gli artt. 11-*nonies* e 11-*decies* sarebbero altresì illegittimi per violazione degli artt. 117, primo comma, 118, 11 e 41 Cost.

Osserva la Regione che gli interventi disposti con le norme impuginate non appaiono giustificati con riguardo alla circostanza che lo Stato sia proprietario dei suoli e soggetto concedente (e, quindi, in base al diritto dominicale di fissare il canone demaniale di concessione); né in nome del coordinamento della finanza pubblica; né in ragione della tutela della concorrenza; né in nome di un principio di sussidiarietà; né a titolo di competenza concorrente su porti e aeroporti.

5.2.1. - Ad avviso della ricorrente, sotto il primo profilo, in base alla disposizione di cui all'art. 11-*decies*, il canone demaniale viene ridotto solo in via transitoria, per provocare la pari riduzione dei canoni aeroportuali. Tale disciplina, però, non tende a stabilire una nuova regola di determinazione del canone demaniale, ma prelude ad una nuova disciplina dei canoni aeroportuali, promettendo, in sostanza, uno «sconto» su quello demaniale, a parziale ristoro della perdita che le società aeroportuali vengono a subire per effetto del disposto di cui all'art. 11-*nonies* (che compendia la misura dei diritti aeroportuali con il computo di una quota non inferiore al 50 per cento del margine economico conseguito dal gestore aeroportuale in relazione alle attività non regolamentate, dal medesimo poste in essere come soggetto

imprenditore), «con la conseguenza che la materia sulla quale la legge interviene va individuata con esclusivo riferimento alla determinazione dei canoni aeroportuali, restando la disciplina del canone demaniale solo un intervento transitorio e strumentale».

5.2.2. - Estranee all'intervento dello Stato sono anche le ragioni del coordinamento finanziario, poiché le disposizioni impugnate non producono alcuna utilità, in termini di maggiori entrate o di minori uscite per i bilanci pubblici. Anzi, «al contrario, l'art. 11-*decies* determina una consistente diminuzione del canone demaniale, pari al 75 per cento, fino alla data, del tutto incerta, di introduzione del nuovo sistema dei diritti aeroportuali, come delineato dall'art. 11-*nonies* mentre, sotto altro profilo, la predetta riduzione dell'importo del canone demaniale di concessione ha un effetto nullo sul conto economico delle società aeroportuali».

5.2.3. - Quanto al terzo profilo, relativo alla materia della concorrenza, osserva la Regione che «lo Stato può sicuramente intervenire con regole che riguardano il mercato - e questo è un segmento di mercato rilevante - ma l'intervento deve essere giustificato al fine di tutelare la concorrenza, non per distorcerla». Invece, continua la Regione, «l'effetto distorsivo qui è multiplo», poiché, lungi dall'elevare il livello di concorrenza fra gli operatori del mercato, cioè fra le strutture aeroportuali, le disposizioni in esame prevedono esattamente il contrario: «[s]i impone alle società aeroportuali di abbassare i loro canoni, appiattendoli, non tenendo conto dei costi progettuali dalle medesime già assunti e approvati, ma, soprattutto, si violano alcuni principi comunitari di tutela della concorrenza, appositamente diretti ad imporre la separazione fra ricavi di attività di gestione degli impianti, e ricavi derivanti da altre attività che l'ente aeroporto può gestire come attività accessorie, in regime di concorrenza, competendo con altri soggetti gestori di servizi a terra». D'altra parte, la direttiva comunitaria n. 96/67/CEE del 15 ottobre 1996 «ha previsto la liberalizzazione del mercato dei servizi di assistenza a terra [...] finalizzata alla riduzione dei costi, ma senza pregiudicar[e] il buon funzionamento» degli aeroporti.

Ricorda la Regione come la Corte di giustizia abbia ritenuto, con riguardo al diritto di proprietà, che «la circostanza che l'ente gestore di un aeroporto non è autorizzato a percepire un canone di accesso, non vuol dire [...] che il detto ente sia privato della facoltà di ricavare utili dalle prestazioni economiche da esso fornite sul mercato dell'assistenza a terra al quale deve dare accesso. A questo proposito, l'art. 16, n. 3, della direttiva richiede che il corrispettivo economico che può essere percepito quale contropartita dell'accesso agli impianti aeroportuali sia determinato secondo criteri pertinenti, obiettivi, trasparenti e non discriminatori. Di conseguenza, tale disposizione non osta a che il detto corrispettivo sia fissato in modo tale che l'ente gestore dell'aeroporto possa non solo coprire i costi connessi con la messa a disposizione degli impianti aeroportuali e alla loro manutenzione, ma anche realizzare margini di utili» (Corte di giustizia, sentenza C-363/01 del 16 ottobre 2003).

Ne risulta violato, secondo la Regione ricorrente, il principio di libertà di iniziativa economica, perché, all'opposto di quanto sottolineato dalla Corte di giustizia nella sentenza citata, si impedisce alle società aeroportuali di gestire l'aeroporto in modo imprenditoriale, non solo coprendo i costi, ma anche realizzando utili, dei quali si impone la destinazione vincolata alla copertura dei costi delle attività principali.

Inoltre, si viola la concorrenza, imponendo ad una categoria di soggetti economici (enti aeroportuali) vincoli che favoriscono imprenditori situati in altro settore economico (le compagnie aeree).

Infine, si pratica una politica, vietata, di vendita sottocosto o *dumping*, che comporta costi differenziati per le compagnie aeree, favorendo le compagnie estere rispetto a quelle nazionali, così da attrarre verso gli scali italiani voli di compagnie estere, applicando condizioni di illegittimo ribasso.

5.2.4. - Sotto altro profilo, la disciplina in esame, violerebbe anche il principio della leale collaborazione, essendo essenzialmente caratterizzata, sul piano legislativo, da una normativa completa ed autoapplicativa, senza distinzione fra principi e dettagli e, sul piano amministrativo, da un modello di gestione statale.

La Regione ricorrente sostiene l'illegittimità costituzionale sia dell'art. 11-*nonies*, lettera a), nella parte in cui non viene prevista la procedura di leale collaborazione della previa intesa nella determinazione degli obiettivi di produttività e dei contratti di programma che dovranno essere stipulati con l'Enac, sia l'illegittimità dell'art. 11-*nonies*, lettera b), nella parte in cui, inserendo il comma 10-*ter* dopo l'art. 10 della legge n. 537 del 1993, prevede che sia il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, senza una procedura di leale collaborazione, ad emanare atti amministrativi di tipo regolamentare, per la semplificazione della determinazione dei diritti aeroportuali negli aeroporti minori.

5.2.5. - Secondo la ricorrente, infine, il carattere autoapplicativo di queste norme esclude la loro configurabilità come «principi» della materia e, perciò, la loro compatibilità con la potestà legislativa concorrente in materia di «porti e aeroporti».

6. - In tutti i giudizi si è costituita, per il Presidente del Consiglio dei ministri, l'Avvocatura generale dello Stato contestando che le disposizioni impugnate ledano le attribuzioni regionali in materia di porti e aeroporti civili di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., e determinino una limitazione dei diritti aeroportuali tale da impedire la realizzazione di efficienti infrastrutture e non incentivare la competitività del sistema. Contesta, altresì, l'affermazione per cui le stesse disposizioni violerebbero il sesto comma dello stesso art. 117, perché la determinazione delle nuove misure dei diritti aeroportuali sarebbe rimessa ad atti ministeriali di contenuto regolamentare pur non vertendosi in materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato. Rileva, infine, che sarebbero evidenziati i presupposti della chiamata in sussidiarietà, senza violazione dell'art. 118 Cost.

A parere dell'Avvocatura generale dello Stato, con le disposizioni impugnate, il legislatore statale ha inteso rendere più competitivo il settore aeroportuale italiano. In particolare, con l'art. 11-*nonies*, sostituendo l'art. 10, comma 10, della legge n. 537 del 1993, ha introdotto un nuovo sistema di commisurazione dei «diritti aeroportuali», da determinare, per singoli aeroporti, sulla base di criteri stabiliti dal CIPE con decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze ed, ai fini di tale determinazione, ha dettato una serie di canoni.

I nuovi criteri tendono a privilegiare l'adozione di un sistema di contabilità analitica, certificato da società di revisione contabile, al fine di rendere più trasparente l'individuazione dei ricavi e dei costi sostenuti dal concessionario aeroportuale, con riferimento a ciascuno dei servizi, regolamentati e non, offerti sul sedime aeroportuale, ivi compreso lo svolgimento delle attività commerciali. Il tutto finalizzato all'obiettivo di favorire gli investimenti e consentire un recupero della produttività del sistema aeroportuale.

La disposizione di cui all'art. 11-*decies* ha disposto che, fino alla entrata in vigore del nuovo sistema di determinazione dei diritti aeroportuali, i canoni di concessione demaniale dovuti dai gestori allo Stato siano ridotti del 75 per cento e che tale diminuzione dei costi sostenuti dai gestori debba tradursi in un corrispondente minore ammontare dei diritti aeroportuali. Per i gestori che non abbiano provveduto a dotarsi di contabilità analitica, è prevista una ulteriore riduzione del 10 per cento di tali diritti.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, appare dunque evidente l'erroneità della prospettiva alla base dell'impugnativa regionale.

Le disposizioni impugnate intendono razionalizzare la gestione di beni e servizi statali

attribuiti in concessione al gestore aeroportuale.

Premette che «“a proposito della spettanza della potestà di imposizione e riscossione del canone [demaniale] determinante è la titolarità del bene e non invece la titolarità di funzioni legislative e amministrative intestate alle Regioni in ordine all'utilizzazione dei beni stessi” (cfr. sentenze n. 286 del 2004, n. 150 del 2003, n. 343 del 1995 e n. 326 del 1989)» e sottolinea che le disposizioni impugnate sono finalizzate alla tutela della concorrenza, attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. alla competenza esclusiva statale.

Del resto, ricorda l'Avvocatura generale dello Stato che, secondo la giurisprudenza costituzionale, «la tutela della concorrenza ... costituisce una delle leve della politica economica statale e pertanto non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali»; inoltre, «la destinazione della misura a tutte le imprese operanti a livello nazionale, e insieme la finalità evidente di stimolare la propensione agli investimenti e l'espansione del mercato di settore, rappresentano indici dell'attinenza dell'intervento alla funzione di stabilizzazione macroeconomica propria dello Stato e della sua riconducibilità alla materia della tutela della concorrenza, nel suo profilo dinamico e promozionale» (sentenza n. 14 del 2004).

Risulterebbero, in definitiva, non pertinenti gli evocati parametri e le dedotte censure.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, inoltre, le Regioni ricorrenti non considererebbero i vantaggi per la stessa economia regionale derivanti dal rilancio in termini concorrenziali dell'intero sistema aeroportuale, per il conseguente maggior richiamo di vettori anche stranieri, con incremento sia del commercio che del turismo.

L'Avvocatura generale dello Stato conclude, pertanto, perché i ricorsi siano dichiarati inammissibili o, comunque, infondati.

7. - È intervenuta, in tutti i giudizi, la società Aeroporti di Roma, riservandosi di depositare memorie e produrre documenti nei termini previsti, rilevando comunque che la questione è sicuramente fondata, come emerge dai motivi esposti dalle amministrazioni regionali.

8. - Nei giudizi promossi dalla Regione Piemonte e dalla Regione Campania è intervenuta la Società Alitalia-Linee Aeree Italiane s.p.a., chiedendo che la questione di costituzionalità degli artt. 11-*nonies*, 11-*decies*, 11-*undecies*, 11-*doudecies* e 11-*terdecies* del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005, venga dichiarata inammissibile, non rilevante e comunque infondata.

9. - Dopo che il giudizio era stato rinviato a nuovo ruolo, in prossimità della data fissata per l'udienza, le Regioni Campania e Emilia-Romagna, l'Avvocatura generale dello Stato e le intervenute società Alitalia-Linee Aeree Italiane s.p.a. e Aeroporti di Roma, hanno depositato ulteriori memorie illustrative in cui hanno ribadito rispettivamente le precedenti deduzioni.

In particolare, la Regione Emilia-Romagna ha segnalato l'emanazione della delibera CIPE 15 giugno 2007 (Direttiva in materia di regolazione tariffaria dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 22 settembre 2007, serie generale n. 221, con cui è stata sostituita la precedente deliberazione CIPE n. 86 del 2000 alla luce delle modifiche normative introdotte dalla legge oggetto di impugnazione.

1. - Le Regioni Toscana, Siciliana, Piemonte, Campania e Emilia-Romagna, con cinque distinti ricorsi (rispettivamente r. ric. nn. 6, 7, 18, 19 e 20 del 2006), hanno promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11-*nonies* e 11-*decies*, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), nonché le sole Regioni Piemonte e Campania anche degli artt. 11-*undecies*, 11-*duodecies* e 11-*terdecies* dello stesso decreto-legge, così come convertito, per asserita violazione degli artt. 11 (Regioni Piemonte e Emilia-Romagna), 41 (Regione Emilia-Romagna), 114 (Regione Campania), 117 (tutte le Regioni, sotto diversi profili), 118 Cost. (Regioni Toscana, Siciliana, Campania e Emilia-Romagna), e del principio di leale collaborazione (Regioni Campania, Emilia-Romagna e Siciliana), nonché degli artt. 17, lettera *a*), 20, 36 e 37 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto regionale della Regione Siciliana), degli artt. 1 e 4 del d.P.R. 17 dicembre 1953, n. 1113 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia di comunicazioni e trasporti e successive modificazioni ed integrazioni) e dell'art. 119 Cost. (Regione Siciliana).

Poiché i ricorsi pongono questioni analoghe, deve essere disposta la riunione dei relativi giudizi ai fini di una trattazione unitaria e di un'unica decisione.

2. - In via preliminare, devono essere dichiarati inammissibili gli interventi spiegati nel presente giudizio dalle società Aeroporti di Roma e Alitalia-Linee Aeree Italiane s.p.a., atteso che, per consolidato orientamento di questa Corte, nei giudizi di costituzionalità promossi in via d'azione sono legittimati ad essere parti soltanto i soggetti titolari delle attribuzioni legislative in contestazione (da ultimo, sentenza n. 265 del 2006).

3. - Prima di procedere all'esame delle questioni di legittimità costituzionale proposte, appare opportuno ricostruire l'*iter* normativo che ha portato all'emanazione del decreto-legge n. 203 del 2005 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005, oggetto di impugnazione.

3.1. - I diritti aeroportuali rappresentano i corrispettivi dovuti - in base a contratti - dalle imprese di trasporto aereo (i vettori) e dagli utenti del trasporto aereo (i passeggeri, gli operatori del trasporto merci, ecc.) alle società di gestione delle infrastrutture aeroportuali per i servizi da queste resi alle une e agli altri. Pertanto, la materia dei diritti aeroportuali è parte della disciplina avente ad oggetto la fornitura di tali servizi.

La prima disciplina normativa in tema di diritti aeroportuali risale alla legge 9 gennaio 1956, n. 24 (Diritti per l'uso degli aerodromi aperti al traffico aereo civile), poi integralmente sostituita dalla legge 5 maggio 1976, n. 324 (Nuove norme in materia di diritti per l'uso degli aeroporti aperti al traffico civile), che li distinse nelle due categorie dei «diritti lato aria» e «diritti lato terra», prevedendone una revisione biennale, da effettuare con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dei trasporti, di concerto con i Ministri del tesoro e delle finanze, tenendo conto delle esigenze di politica tariffaria del settore e dell'andamento dei costi dei servizi aeroportuali.

Il sistema fu modificato dalla legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), che prevede - a decorrere dal 1995 - la revisione annuale dei diritti, da attuarsi con decreto del Presidente della Repubblica sulla base di criteri stabiliti dal CIPE su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, tenendo conto di una serie di obiettivi e parametri stabiliti dalla stessa legge.

Successivamente, la legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della

finanza pubblica), stabili, a decorrere dal 1997, che, nelle more dei decreti di revisione, i diritti fossero comunque aumentati annualmente in base al tasso di inflazione programmato (art. 2, comma 190).

Sempre nel 1996, la deliberazione CIPE del 24 aprile (Linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità) dettò le linee-guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità, riconoscendo nel *price cap* il criterio più idoneo a garantire l'efficienza delle imprese regolate e la realizzazione di investimenti per la modernizzazione dei servizi. Essa dispose, inoltre, il ricorso al contratto di programma quale ordinario strumento per la definizione dei rapporti fra le amministrazioni competenti e le aziende regolate. La stessa delibera istituì, presso la segreteria del CIPE, un organo tecnico, il NARS (Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità non regolati da autorità indipendenti,) incaricato di promuovere le linee-guida, di favorire l'omogeneizzazione dei contratti di programma e di monitorarne gli effetti.

Nel 2000, il CIPE, in attuazione delle leggi del 1993 e del 1996, adottò la deliberazione 4 agosto, n. 86, con la quale applicava la metodologia del *price cap* alla tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva.

3.2. - In questo contesto è intervenuta la legge n. 248 del 2005 che, nel convertire il decreto-legge n. 203 del 2005, ha introdotto in esso norme di un altro decreto-legge (a sua volta in corso di conversione, relativo - fra l'altro - all'aggiornamento dei diritti aeroportuali), tra cui gli articoli da 11-*nonies* a 11-*terdecies*, impugnati nel presente giudizio.

Le norme in esame hanno modificato il sistema di tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva, elevando al rango di legge i criteri stabiliti dal CIPE con la deliberazione n. 86 del 2000 e aggiungendo altre disposizioni anch'esse oggetto di impugnazione da parte di tutte o alcune delle Regioni ricorrenti.

3.3. - In particolare, l'articolo 11-*nonies*, (Razionalizzazione e incremento dell'efficienza del settore dei gestori aeroportuali), al comma 1, lettera *a*), prevede che la misura dei diritti aeroportuali è determinata e successivamente variata - sulla base di una metodologia (cosiddetto *price cap*) stabilita dalla stessa disposizione e di criteri stabiliti dal CIPE - con decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

La norma stabilisce che alla determinazione della misura dei diritti aeroportuali concorrono i costi e i ricavi sia dei servizi soggetti a regolamentazione, sia dei servizi non soggetti a regolamentazione, per una quota non inferiore al 50 per cento.

Sono inclusi nel novero di questi servizi tutti quelli per i quali è configurabile una qualche forma di rendita di localizzazione o di monopolio per il gestore aeroportuale; rendita che discende dalla possibilità di utilizzare in esclusiva i sedimi aeroportuali anche per fini commerciali e dall'ulteriore possibilità di limitare l'accesso ai sedimi di terzi concorrenti.

Alla determinazione dei diritti concorrono, quindi, i proventi dei servizi prodotti sul sedime aeroportuale (ad esempio, parcheggi ed attività commerciali) e i proventi relativi ai servizi che, sebbene prodotti al di fuori del sedime, sono erogati al suo interno, con l'aggiunta che, rispetto ad essi, è possibile l'esercizio, da parte dei gestori, di controlli sull'accesso di altri concorrenti all'area aeroportuale.

Sono, invece, escluse le attività svolte in regime di concorrenza con terzi, per le quali il gestore può dimostrare l'insussistenza di rendite di localizzazione, ovvero di limitazioni dell'accesso alle infrastrutture.

Presupposto essenziale del nuovo sistema di tariffazione è che le società aeroportuali siano

dotate di un sistema di contabilità analitica, di modo che siano distintamente riscontrabili i costi e i ricavi imputabili ai diversi servizi, regolamentati e non.

L'art.11-*nonies* prevede, inoltre, che per un periodo tra 3 e 5 anni, è fissata la variazione massima annuale applicabile ai diritti aeroportuali (si fissa, dunque, un *cap* a loro incremento).

La variazione massima consentita è determinata prendendo in considerazione i seguenti elementi: il tasso d'inflazione programmato; l'obiettivo di recupero della produttività assegnato dall'amministrazione al gestore del servizio (secondo il contratto di programma fra amministrazione e gestore); la remunerazione del capitale investito; gli ammortamenti dei nuovi investimenti realizzati con capitale proprio o di credito.

Lo stesso articolo, al comma 1, lettera *b*), stabilisce che è soppressa la maggiorazione del 50 per cento dei diritti aeroportuali applicata sui voli notturni; che sono determinati, nello stesso modo dei diritti aeroportuali, i corrispettivi per i servizi di sicurezza attribuiti in concessione dall'amministrazione e le tasse di imbarco e sbarco delle merci; che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, può definire norme semplificative per la determinazione dei diritti aeroportuali, relativamente agli aeroporti aventi un traffico inferiore a 600.000 unità di carico. Il comma 2 abolisce l'adeguamento annuale dei diritti aeroportuali al tasso d'inflazione programmato.

L'articolo 11-*decies* (Competitività del sistema aeroportuale) stabilisce la riduzione del 75 per cento del canone di concessione dovuto dai gestori aeroportuali, in attesa dell'entrata a regime del nuovo meccanismo di determinazione dei diritti aeroportuali, con corrispondente immediata riduzione dell'ammontare di questi. La norma, inoltre, prevede l'ulteriore riduzione della misura dei diritti aeroportuali per i gestori aeroportuali che non adottano un sistema di contabilità analitica, certificato da società di revisione contabile, che consenta l'individuazione, per tutti i servizi offerti, dei ricavi e dei costi relativi a ciascun servizio.

L'articolo 11-*undecies* (Sviluppo delle infrastrutture aeroportuali) assegna la revisione della «programmazione in via prioritaria» degli interventi infrastrutturali di collegamento con gli aeroporti di interesse nazionale per il settore dell'aviazione civile alla competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e stabilisce che «i piani d'intervento infrastrutturale dell'Ente nazionale per l'aviazione civile-Enac e dell'Ente nazionale per l'assistenza al volo-Enav S.p.A. sono redatti in coerenza con le linee d'indirizzo contenute nella programmazione» effettuata dal ministero, consultate le associazioni rappresentative dei vettori aerei e dei gestori aeroportuali.

L'articolo 11-*duodecies* (Sicurezza aeroportuale) rimette a decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro dell'interno, previa istruttoria effettuata dall'Enac, la definizione delle attività necessarie a garantire la sicurezza aeroportuale relativa al controllo bagagli e passeggeri, nonché ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti la ripartizione di tali attività fra gestori aeroportuali e vettori e la determinazione degli importi dovuti all'erario dai concessionari dei servizi di controllo esistenti in ambito aeroportuale e di quelli posti a carico dell'utenza.

L'articolo 11-*terdecies* (Royalties sui carburanti) stabilisce, relativamente ai servizi regolamentati e sottoposti alla vigilanza Enac in base alla direttiva 96/67/CE del Consiglio del 15 ottobre 1996, che non possono essere applicati dai gestori aeroportuali e dai fornitori dei servizi, sovrapprezzi, in particolare le *royalties*, sulla fornitura di carburanti, non effettivamente connessi ai costi sostenuti per l'offerta del medesimo servizio.

4. - Si può ora passare all'esame delle questioni di costituzionalità formulate con riferimento a ciascuna delle disposizioni oggetto di impugnazione.

5. - La questione di legittimità costituzionale degli artt. 11-*nonies* e 11-*decies*, prospettata dalla Regione Emilia-Romagna, con riferimento all'art. 41 Cost., è inammissibile.

La Regione ricorrente invoca un parametro costituzionale non attinente alla propria sfera di autonomia costituzionalmente garantita, senza neanche prospettare una lesione delle competenze regionali, ma limitandosi a far valere la circostanza di essere azionista di una società di gestione aeroportuale.

6. - La questione di legittimità costituzionale degli artt. 11-*nonies* e 11-*decies*, prospettata dalla Regione Siciliana con riferimento all'art. 119, primo e quarto comma, Cost. e agli artt. 36 e 37 dello Statuto regionale, sul presupposto che la soppressione della maggiorazione del 50 per cento dei diritti per il transito notturno, nonché la riduzione del 75 per cento dei canoni di concessione demaniale, comporti «un grave nocumento ai bilanci delle società siciliane di gestione aeroportuale», è inammissibile. Anche in questo caso, la Regione non lamenta la lesione della propria autonomia finanziaria, ma fa valere la circostanza di essere essa azionista di società di gestione aeroportuale.

7. - La questione di legittimità costituzionale degli artt. 11-*nonies*, 11-*decies*, 11-*undecies*, 11-*duodecies*, 11-*terdecies*, concernente la violazione degli artt. 117, comma primo, e 11 Cost. in base all'asserita natura di «aiuti di Stato» delle norme in esame, in quanto volte a favorire i vettori aerei, prospettata dalla Regione Piemonte, non è fondata.

Il *price cap*, previsto dall'art. 11-*nonies*, è un meccanismo di regolazione della dinamica tariffaria. Esso non può essere configurato come «aiuto di Stato». Le nuove misure dei diritti aeroportuali sono determinate con una metodologia di calcolo che commisura il prezzo delle prestazioni rese dai gestori a parametri obiettivi, fondati sulla redditività dell'investimento. Di esso si avvantaggiano tutti i vettori, italiani e stranieri; manca, quindi, l'elemento della selettività che è connotato necessario della nozione di aiuto di Stato (Corte di giustizia, sentenza 6 settembre 2006, C-88/03; sentenza 1 dicembre 1998, C-200/97).

8. - Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11-*nonies*, 11-*decies*, 11-*undecies*, 11-*duodecies*, 11-*terdecies*, relative alla violazione di competenze legislative regionali in base agli artt. 114, 117, secondo, terzo, quarto e sesto comma, e 118 Cost. e alla violazione del principio di leale cooperazione, prospettate, con diversità di argomentazioni, dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Siciliana, da un lato, e Piemonte e Campania, dall'altro, sono fondate limitatamente all'art. 11-*nonies* e nei termini che seguono.

La disciplina in esame si colloca alla confluenza di un insieme di materie: ha per oggetto i rapporti civilistici che attengono agli aeroporti (e, quindi, rientra nella materia dell'ordinamento civile, di potestà legislativa esclusiva dello Stato), investe profili che ineriscono alla tutela della concorrenza (materia anch'essa di potestà legislativa esclusiva dello Stato), ma riguarda gli aeroporti (che rientrano nell'ambito della potestà legislativa concorrente). In ragione della molteplicità degli oggetti disciplinati e degli interessi perseguiti, la disciplina non è, quindi, riferibile ad un unico ambito materiale.

La determinazione, con metodi necessariamente uniformi, dei criteri per stabilire il *price cap* incide sui meccanismi contrattuali tra concessionario, da un lato, e imprese e utenti, dall'altro, ponendo limiti all'autonomia contrattuale (art. 1322, comma primo, codice civile), ed è, pertanto, riconducibile alla materia dell'ordinamento civile prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera i), Cost. Essa, infatti, evita che il concessionario sfrutti il proprio potere di mercato applicando tariffe ingiustamente gravose, attuando pratiche abusive a danno dei consumatori.

A ciò va aggiunto che, come già chiarito da questa Corte, sono presenti, in linea generale, nell'ordinamento ipotesi in cui un istituto «sebbene caratterizzato da elementi di sicura

matrice pubblicistica, [...] conserva una natura privatistica e rientra nell'ambito materiale dell'ordinamento civile. Nondimeno, esso, per taluni profili non secondari, assolve anche ad una funzione di garanzia della concorrenzialità del mercato e, quindi, anche per questo aspetto appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato» (sentenza n. 401 del 2007). Nella specie, la disciplina in esame può essere perciò parzialmente ricondotta anche all'ambito della tutela della concorrenza, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., perché risponde alla finalità di evitare che il concessionario estenda abusivamente la propria posizione dominante in mercati contigui.

Infine, le disposizioni impugnate, pur riguardando gli aeroporti, non possono essere interamente ricondotte alla relativa materia. Questa, collocata nell'art. 117, terzo comma, Cost. dopo il «governo del territorio» e prima delle «grandi reti di trasporto e navigazione», riguarda principalmente le infrastrutture e la loro collocazione sul territorio. Per la stessa ragione, la disciplina non può essere interamente compresa nella materia delle «comunicazioni e trasporti regionali di qualsiasi genere» (art. 17 Statuto regionale siciliano), come prospettato dalla Regione Siciliana.

Nel caso in esame, però, la disciplina delle relazioni contrattuali incide sulla gestione degli aeroporti civili. Viene, quindi, in rilievo una ipotesi di interferenza di competenze legislative statali e regionali, che rende necessario applicare il principio di leale collaborazione. Questo «si deve sostanziare in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale» (sentenze n. 240 del 2007 e n. 213 del 2006). Tale incidenza rende necessaria l'applicazione di uno dei moduli di concertazione tra organi statali e regionali. Pertanto, considerate le interferenze e le connessioni esistenti - come sopra rilevato - fra le diverse materie, è ragionevole ritenere che, prima della adozione della delibera del CIPE prevista dall'art.11-*nonies*, debba essere acquisito il parere della Conferenza unificata di cui dall'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali).

Questa Corte ha già rilevato che «il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale è costituito dal sistema delle Conferenze. Esso [...] realizza una forma di cooperazione di tipo organizzativo e costituisce una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione» (sentenze nn. 401 e 201 del 2007, nonché, con riferimento ad un procedimento di deliberazione CIPE, sentenza n. 242 del 2005).

9. - La questione di legittimità costituzionale dell'art. 11-*duodecies* sollevata dalla Regione Piemonte perché i decreti che dovranno essere emanati per stabilire le nuove misure in tema di sicurezza aeroportuale illegittimamente prescindono da ogni intesa o collaborazione da parte delle regioni, non è fondata.

La norma impugnata rimette a decreti del Ministero dei trasporti, previa istruttoria effettuata dall'Enac, la definizione delle attività necessarie a garantire la sicurezza aeroportuale relativa al controllo bagagli e passeggeri, la ripartizione di tali attività fra gestori aeroportuali e vettori e la determinazione degli importi dovuti all'erario dai concessionari dei servizi di controllo esistenti in ambito aeroportuale e di quelli posti a carico dell'utenza. Questa norma attiene 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 nazionali» e rientra, quindi, nella competenza esclusiva dello Stato in base all'art. 117, secondo comma, lettere d), h) e q), Cost. Spetta, quindi, allo Stato, contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione ricorrente, di adottare una disciplina applicativa.

10. - La questione proposta dalla Regione Campania in relazione all'art. 118 Cost. e riguardante le modalità di redazione dei piani di intervento infrastrutturale previsti dall'art. 11-*undecies*, è fondata.

La Corte ha affermato che «per le ipotesi in cui ricorra una “concorrenza di competenze”, la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze. In tal caso - ove [...] non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa - si deve ricorrere al canone della “leale collaborazione”, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze» (sentenze nn. 219 e 50 del 2005).

Nella materia aeroportuale, per il rilascio della concessione per la gestione di aeroporti, la nuova formulazione dell'art. 704 del codice della navigazione, introdotta dal d. lgs. 9 maggio 2005, n. 96 (Revisione della parte aeronautica del codice della navigazione, a norma dell'art. 2 della legge 9 novembre 2004, n. 265), prevede che sia sentita la Regione competente nel cui territorio ricade l'aeroporto oggetto di concessione. Inoltre l'art. 698 del codice della navigazione, prevede che, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, siano individuati gli aeroporti di interesse nazionale.

Considerato che la materia dei piani d'intervento infrastrutturale coinvolge interessi della Regione e degli enti locali, la questione deve essere accolta nella parte in cui l'art. 11-*undecies* non prevede, su tali piani, il parere della Regione interessata.

11. - Le residue censure riferite agli altri parametri evocati, restano assorbite.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* inammissibile l'intervento in giudizio di Aeroporti di Roma e Società Alitalia-Linee Aeree Italiane s.p.a.;

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 11-*nonies* e 11-*decies* del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), sollevata dalla Regione Emilia-Romagna con riferimento all'art. 41 della Costituzione con il ricorso in epigrafe;

3) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 11-*nonies* e 11-*decies* del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005, sollevata dalla Regione Siciliana con riferimento all'art. 119, primo e quarto comma, della Costituzione e agli artt. 36 e 37 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto regionale della Regione Siciliana), con il ricorso in epigrafe;

4) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 11-*nonies* del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005, nella parte in cui non prevede che, prima dell'adozione della delibera CIPE, sia acquisito il parere della Conferenza unificata;

5) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 11-*undecies*, comma 2, del decreto-legge n.

203 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005, nella parte in cui, con riferimento ai piani di intervento infrastrutturale, non prevede che sia acquisito il parere della Regione interessata;

6) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11-*nonies*, 11-*decies* e 11-*terdecies*, del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005, sollevate, con riferimento agli artt. 117, primo comma, e 11 della Costituzione, dalla Regione Piemonte con il ricorso in epigrafe;

7) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11-*nonies*, 11-*decies*, 11-*undecies*, 11-*duodecies*, 11-*terdecies*, relative alla violazione di competenze legislative regionali in base agli artt. 114, 117, secondo, terzo, quarto, e sesto comma, e 118 della Costituzione, prospettate dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Siciliana, Piemonte e Campania, con i ricorsi in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 febbraio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 marzo 2008.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.