E) PROVVEDIMENTI DELLO STATO
Corte Costituzionale

(BUR20080136)

Atto prom. 22 gennaio 2008 - n. 5

Ricorso n. 5 depositato il 22 gennaio 2008 – Pubblicazione disposta dal Presidente della Corte costituzionale a norma dell'art. 24 delle Norme integrative del 16 marzo 1956

Per il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocato Generale dello Stato, presso i cui uffici, in Roma via dei Portoghesi 12, domicilia

CONTRO

la Regione Lombardia in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*,

per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale

degli articoli 3, 4 e 9 della legge regionale Lombardia n. 29 del 9 novembre 2007, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia n. 46 del 13 novembre 2007 e recante «Norme in materia di trasporto aereo, coordinamento aeroportuale e concessioni di gestione aeroportuali». La presentazione del presente ricorso è stata decisa dal Consiglio dei ministri come da estratto del relativo verbale e allegata relazione del ministro proponente che si depositeranno.

I – Con la legge regionale n. 29 del 9 novembre 2007 pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia n. 46 del 13 novembre 2007 la Regione Lombardia provvede a dettare nome in materia di trasporto aereo, coordinamento aeroportuale e concessioni di gestione aeroportuali.

Il Titolo I contiene disposizioni generali e di principio concernenti le finalità del provvedimento, tra le quali spiccano il coordinamento con le politiche nazionali e comunitarie, la valorizzazione delle potenzialità del territorio lombardo e dell'economia della Regione e la sostenibilità sociale ed ambientale.

Il Titolo II detta norme in materia di coordinamento aeroportuale e interessi regionali. In particolare la legge in esame prevede che, al fine di acquisire gli interessi regionali, il coordinatore di cui all'art. 4 del Regolamento 95/93/CEE riceve il parere della Regione, chiamata a trasmetterlo entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta, qualora le decisioni che deve assumere riguardino direttamente l'accesso agli aeroporti del territorio regionale e la tutela degli interessi regionali. Inoltre, la Regione provvede a nominare un proprio rappresentante nel comitato di coordinamento degli aeroporti di rilevanza regionale e concorre a definire i parametri di coordinamento da rispettare nell'assegnazione delle fasce orarie allo scopo di garantire la tutela degli interessi pubblici e privati del territorio. Sono riconosciuti in capo alla Regione poteri di informazione, di stipulazione di accordi ed intese con lo Stato al fine di garantire l'adeguato coinvolgimento regionale nelle funzioni di controllo e vigilanza dell'attività del coordinatore, e di segnalazione alle autorità nazionali ed alla Commissione europea di eventuali violazioni delle presenti disposizioni e delle regole della concorrenza.

Il Titolo III contiene disposizioni che favoriscono la cooperazione tra i sistemi aeroportuali e le autorità regionali e locali che li ospitano attraverso la convocazione di tavoli territoriali e conferenze di servizi istruttorie, di cui agli artt. 14 e seguenti della l. 241/1990.

Il Titolo IV disciplina le procedure di concessioni di gestioni aeroportuali. Con il provvedimento in esame si stabilisce che la Regione, nell'ambito delle procedure per il rilascio delle concessioni di gestione di aeroporti che ricadono nel suo territorio, promuove e concorre a fissare gli obiettivi di sviluppo del sistema aeroportuale che devono essere tenuti in considerazione in fase di selezione, ed emana proprie direttive relative alle nuove convenzioni sottoscritte tra il gestore aeroportuale e l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) che, insieme a quelle emanate dal Ministero dei Trasporti ai sensi dell'articolo 704, comma 3, del Codice della navigazione, costituiscono linee guida vincolanti per le convenzioni suddette in riferimento agli aeroporti situati nel territorio regionale lombardo (di cui all'art. 1 comma 1 della legge). Inoltre, nel procedimento per il rilascio delle concessioni definitive di gestione aeroportuale ai concessionari in via provvisoria, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del d.lgs. 9 maggio 2005, n. 96, la Regione esprime il proprio parere ai competenti organi statali sul rilascio definitivo della concessione, verificata la rispondenza del piano di sviluppo aeroportuale promosso dal gestore con gli obiettivi del territorio regionale.

Il Titolo V contiene le norme finali concernenti la procedura per l'adozione delle direttive relative alle su indicate convenzioni e l'entrata in vigore, prevista per il giorno successivo a quello della pubblicazione sul BUR.

II – Come si desume inequivocamente dall'art. 1 commi 1 e 2, della impugnata legge n. 29, l'ambito oggettivo di operatività della stessa legge è costituito da tutti gli aeroporti situati nel territorio regionale lombardo, uniformemente considerati e disciplinati in funzione della loro qualificazione come «nodi essenziali di una rete strategica per la mobilità, per il governo del territorio lombardo e per l'economia intera della regione».

Il legislatore lombardo fa pertanto mostra di ignorare e comunque non tiene conto della fondamentale distinzione (in coerenza, dei resto, con le indicazioni comunitarie di cui alla decisione n. 1692/96) tra aeroporti di interesse nazionale, «nodi essenziali per l'esercizio delle competenze esclusive dello Stato» (art. 698, comma 1, cod. nav.) – pur notoriamente presenti nel territorio regionale – ed aeroporti di interesse regionale (art. cit. comma 2) e, non limitando la introdotta disciplina a questi ultimi e, ripetesi, dettando uniformi norme riferibili ad ogni tipo di aeroporto lombardo, viene a dettare una serie di disposizioni che eccedono i limiti in cui può essere legittimamente esercitata la potestà legislativa regionale, ponendosi in difformità e in contrasto – oltre che con i vincoli derivanti in materia dall'ordinamento comunitario – con i principi e le regole costituzionalmente riservate alla competenza dello Stato, in una prospettiva sottesa alla necessariamente unitaria valutazione e tutela di interessi di rilievo nazionale che chiaramente trascendono la mera dimensione regionale.

III – È noto che le Regioni, in seguito alla riforma costituzionale del Titolo V ad opera della legge costituzionale n. 3/2001, hanno una competenza legislativa concorrente in materia di aeroporti; pertanto il legislatore regionale può esercitare tale competenza nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato (d.lgs. 96/2005 e 172/2007) e nel rispetto del vincolo derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea. Infatti, in materia è intervenuto anche il legislatore comunitario con due regolamenti, 95193/CEE e 793/2004, finalizzati a garantire lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, nel rispetto della concorrenza.

Pertanto sono censurabili, perché in contrasto con i principi posti dal legislatore statale ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., ed in violazione dei vincoli comunitari di cui all'art. 117, comma 1, Cost. in particolare le seguenti disposizioni della legge in esame:

- ***l'art. 3*** della legge n. 29 della Regione Lombardia contrasta con il Reg. 95/93/CEE per diversi aspetti: in primo luogo al comma 1, nella misura in cui prevede che la Regione nomini una propria rappresentanza nel comitato di coordinamento degli aereoporti, viola il disposto dell'art. 5, comma 1 del suindicato regolamento comunitario che tra i soggetti ammessi a partecipare a tale strumento consultivo non inserisce rappresentanti del governo regionale o locale. In proposito si segnala che, seppure il Comitato economico e sociale, nel parere in merito alla proposta di modifica del Regolamento 95/93, auspicava la rappresentanza nel comitato di coordinamento degli enti locali e regionali, tale proposta non è stata inserita nelle modifiche approvate per evitare la proliferazione delle normative locali, che si oppongono al gioco della libera concorrenza. In secondo luogo si rileva una difformità tra i commi 3 e 4 dell'articolo in esame, che determina il rafforzamento della posizione del rappresentante regionale, ed il regolamento su citato che, invece, non prevede nella composizione del comitato di coordinamento la prevalenza di alcuni membri rispetto ad altri;
- ***l'art. 4*** presenta diversi profili di illegittimità costituzionale: la disposizione del comma 2, che – in relazione al precedente comma 1 il quale impone che i criteri di assegnazione delle bande orarie devono garantire anche il perseguimento degli interessi regionali – attribuisce alla Regione il compito di «concorrere a definire» i parametri di coordinamento, contrasta con l'art. 6 del Reg. 793/2004/CEE che, invece, attribuisce tale ruolo in capo allo Stato membro, e con l'art. 3 del d.lgs. 172/2007 che istituisce un organismo nazionale, l'ENAC, chiamato a fissare i parametri di coordinamento in

quanto responsabile dell'applicazione del citato regolamento. Inoltre, il comma 2, lettera e), che riconosce in capo alla Regione il compito di prevedere sanzioni a carico del vettore viola il principio generale posto dal legislatore statale nell'art. 3 del d.lgs. 172/2007 che attribuisce tale funzione all'ENAC. Da ultimo, il comma 4, nella misura in cui prescrive che in caso di mancato rispetto dei parametri definiti dagli organi regionali la Regione possa diffidare il coordinatore e possa anche proporne la revoca è contrasto con l'art. 4, comma 5 del Reg. 793/2004 che definisce il coordinatore come unico responsabile dell'assegnazione delle bande orarie allo scopo di garantirne la neutralità e l'indipendenza. In proposito si deve prendere in considerazione anche il disposto dell'art. 18, comma 5 del predetto regolamento che stabilisce che il coordinatore può tener conto anche delle direttrici locali purché non ostino all'indipendenza del coordinatore stesso, siano conformi alla normativa comunitaria e siano finalizzate ad un utilizzo più efficiente della capacità dell'aeroporto. Pertanto, la disposizione in esame viola l'art. 117, commi 1 e 3, Cost., ed inoltre l'art. 117, comma 2, lettera h), Cost., che attribuisce la competenza legislativa allo Stato in materia di sicurezza, dato che la determinazione della banda oraria non può essere condizionata da interessi locali, ma concerne la sicurezza, l'efficienza e la regolamentazione tecnica del trasporto aereo di stretta competenza dell'ENAC;

– ***l'art. 9***, in materia di concessioni di gestione aeroportuale contrasta con le previsioni di cui al vigente art. 704 del Codice della navigazione in quanto prescrive, in particolare, che la Regione emani proprie direttive relative alle nuove convenzioni sottoscritte fra gestore aeroportuale ed ENAC (art. 9 comma 3), che tali direttive costituiscano linee guida vincolanti per le convenzioni tra gestore aeroportuale ed ENAC (art. 9 comma 4), laddove, invece, il citato art. 704 attribuisce al Ministero dei Trasporti la competenza a rilasciare il titolo concessorio della gestione degli aeroporti e dei sistemi aeroportuali di rilevanza nazionale e all'ENAC la stipulazione della relativa previa convenzione nel rispetto delle direttive del Ministero dei Trasporti. Il suddetto articolo del Codice della navigazione prevede un ruolo solamente consultivo della Regione («sentita... la Regione...») nel cui territorio ricade l'aeroporto oggetto di concessione. Tale disposizione del codice della navigazione detta, dunque, una disciplina uniforme sul territorio nazionale ed è da considerarsi nonna fondamentale e di principio nella materia, cui tutte le Regioni devono adeguarsi. Pertanto la disposizione regionale, violando la normativa statale di riferimento che detta i principi fondamentali in materia, contrasta con l'art. 117, comma 3, Cost.

IV – In realtà l'intero impianto della legge appare strutturato in funzione dell'esercizio da parte della Regione Lombardia di poteri che l'ordinamento statale riserva unitariamente all'autorità centrale (Ministero dei trasporti ed ENAC), quando non risultino resi omogenei al livello europeo attraverso il regolamento comunitario. Valuterà codesta Corte se, privata degli articoli sui quali si appuntano le specifiche censure di incostituzionalità che sono alla base del presente giudizio, la legge regionale possa mantenere una qualche funzione e/o ragionevolezza nell'ordinamento positivo.

P.Q.M.

Si chiede che, ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione, sia dichiarata l'illegittimità costituzionale degli articoli 3, 4 e 9 della legge della Regione Lombardia n. 29 del 9 novembre 2007, recante «Norme in materia di trasporto aereo, coordinamento aeroportuale e concessioni di gestione aeroportuali» con conseguenziali provvedimenti in ordine all'intera legge, per violazione degli articoli 117 commi 1, 2 lett. h) e 3 della Costituzione.

Roma, 11 gennaio 2008

Avv. Giuseppe Fiengo
Avvocato dello Stato

(BUR20080137)

Ord.m. 10 dicembre 2004 - n. 3385

Commissario Delegato per l'emergenza Sisma del 24 novembre 2004 – Ordinanza n. 932 del 29 gennaio 2008 – Parziale modifica del Piano di erogazione dei contributi per il recupero degli immobili danneggiati dal sisma del 24 novembre 2004, di cui all'allegato A dell'Ordinanza commissariale n. 36 del 21 marzo 2005 e s.m.i.

IL COMMISSARIO DELEGATO

Premesso che:

– con decreto del Presidente del Consiglio di Ministri 26 novembre 2004, è stato dichiarato lo stato di emergenza, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, nel territorio della provincia di Brescia fino al 30 novembre 2005, in relazione ai gravi eventi sismici del 24 novembre 2004;

– con successivi decreti, 2 dicembre 2005 e 1 dicembre 2006, il Presidente del Consiglio di Ministri ha prorogato lo stato di emergenza nel territorio della provincia di Brescia fino al 30 giugno 2007;

– con ordinanza 28 giugno 2007 n. 3599, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha confermato l'Assessore alle reti, servizi di pubblica utilità e sviluppo sostenibile della Regione Lombardia, Commissario Delegato fino al 30 giugno 2008, ai fini dell'attuazione e completamento di tutte le iniziative necessarie per il definitivo superamento del contesto di criticità determinatosi a seguito del sisma in parola;

– con ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 dicembre 2004 n. 3385, 21 marzo 2005 n. 3413, 13 ottobre 2005 n. 3469, 2 maggio 2006 n. 3520, 25 luglio 2006 n. 3534, 28 luglio 2006 n. 3536 e 24 maggio 2007 n. 3591, sono state adottate tutte le misure atte a fronteggiare la situazione di criticità conseguente agli eventi sismici che hanno colpito il territorio della provincia di Brescia il 24 novembre 2004;

– con ordinanza commissariale 14 dicembre 2004, n. 1, il dott. Silvio Lauro, è stato nominato Soggetto attuatore ai sensi dell'art. 1, comma 4 dell'o.p.c.m. 3385/2004;

– che gli edifici danneggiati a seguito del succitato evento sismico sono stati complessivamente 4.155, di cui 3.649 edifici privati; 193 edifici pubblici; 313 edifici ecclesiastici;

– con ordinanza 21 marzo 2005, n. 36 «Attuazione degli interventi previsti dall'o.p.c.m. 3385 del 10 dicembre 2004 e dall'o.p.c.m. n. 3413 dell'11 marzo 2005 e successive integrazioni e modifiche, d'ora in avanti chiamata "ordinanza n. 36", il Commissario delegato ha approvato, tra l'altro, il "Piano di erogazione dei contributi per il recupero degli immobili danneggiati dal sisma del 24 novembre 2004 (allegato A)"»;

– il suddetto Piano di erogazione dei contributi per il recupero degli immobili danneggiati prevede, tra l'altro, la seguente classificazione e priorità di intervento e finanziamento:
  - edifici privati utilizzati come abitazione principale dal proprietario, priorità 1 e un contributo pari all'80% della spesa approvata fino a un massimo di 130.000 euro;
  - edifici ecclesiastici – chiese e santuari 2 diverse priorità 1 e 2 nonché un contributo pari al 70% della spesa approvata;
  - edifici adibiti ad attività produttive 2 diverse priorità 1 e 2 che determina rispettivamente un contributo pari al 60% e 40%, della spesa approvata, effettivamente sostenuta e documentata;

– i finanziamenti assegnati al Commissario delegato mediante il fondo statale di protezione civile sono stati, alla data del 31 dicembre 2007, € 74.979.743,33 e che a seguito dell'attualizzazione, entro il corrente anno, degli ulteriori fondi previsti dalla legge finanziaria 2006 (€ 2.000.000 × 14 anni), il finanziamento statale complessivo assegnato al Commissario delegato sarà di 95.000.000 euro circa;

– la Regione Lombardia ha stanziato per l'emergenza di cui trattasi la somma complessiva di € 30.000.000,00;

Considerato che in occasione di incontri pubblici, singoli cittadini e comitato all'uopo costituito, rappresentanti delle Diocesi di Brescia e Verona, anche tramite comunicazioni scritte, hanno inoltrato al Commissario delegato le richieste di aumento della percentuale di contributo destinata agli edifici adibiti ad abitazione principale abituale e continuativa, alle attività produttive, nonché agli edifici ecclesiastici;

Tenuto conto dell'attenzione e della centralità del cittadino, principi ispiratori, che hanno caratterizzato l'attività della gestione commissariale sisma;

Tenuto conto altresì della complessità degli interventi riguardanti gli edifici di interesse storico e culturale, dell'importanza