

Sentenza: 11 dicembre 2013, n. 299

Materia: porti e aeroporti

Parametri invocati: articolo 117 primo comma (in relazione agli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), articolo 117 secondo comma, lettera e) della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 69 (Rifinanziamento legge regionale 8 novembre 2001, n. 57 – Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo)

Esito: 1) illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 69 (Rifinanziamento legge regionale 8 novembre 2001, n. 57 – Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo);

2) illegittimità costituzionale, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012, come sostituito dall'art. 5, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 4 febbraio 2013, n. 5 (Riconoscimento dell'alto valore culturale del concorso letterario internazionale di narrativa "Città di Penne-Mosca" e del Centro di Documentazione per le Tradizioni Popolari "A.M. Di Nola" di Cocullo. Adesione della Regione Abruzzo all'Associazione "Formez P.A. - Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A."). Modifica alla legge regionale 17 novembre 2010, n. 49 e legge regionale 28 dicembre 2012, n. 69 e modifica all'art. 63 della L.R. 10 gennaio 2012, n.1);

3) illegittimità costituzionale in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dell'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012;

4) illegittimità costituzionale, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 7 ottobre 2013, n. 33 (Modifica alla L.R. 10 gennaio 2013, n. 3 recante "Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013-2015" ed interpretazione autentica dell'art. 1 della L.R. 28 dicembre 2012, n. 69).

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi: Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 69 (Rifinanziamento legge regionale 8 novembre 2001, n. 57 – Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo), per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

L'art. 1 della legge impugnata dispone che "La Regione per il raggiungimento delle finalità di cui alla legge regionale 8 novembre 2001, n. 57 (Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo) finanzia gli interventi ivi previsti per complessivi 5,5 milioni di euro".

La Corte ritiene necessario premettere una ricognizione delle regole fondamentali e degli orientamenti giurisprudenziali in materia di aiuti di Stato, così da ricostruire il contesto ordinamentale nel quale si colloca la norma censurata.

Gli aiuti di Stato incompatibili con il mercato interno, secondo la nozione ricavabile dall'art. 107 TFUE (in precedenza art. 87, paragrafo 1, del Trattato della Comunità europea), consistono in agevolazioni di natura pubblica, rese in qualsiasi forma, in grado di favorire talune imprese o talune produzioni e di falsare o minacciare di falsare in tal modo la concorrenza, nella misura in cui incidono sugli scambi tra gli Stati membri.

I requisiti costitutivi di detta nozione, individuati dalla legislazione e dalla giurisprudenza comunitaria, possono essere così sintetizzati: a) intervento da parte dello Stato o di una sua articolazione o comunque impiego di risorse pubbliche a favore di un operatore economico che agisce in libero mercato; b) idoneità di tale intervento ad incidere sugli scambi tra Stati membri; c) idoneità dello stesso a concedere un vantaggio al suo beneficiario in modo tale da falsare o minacciare di falsare la concorrenza (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 17 novembre 2009, C-169/08); d) dimensione dell'intervento superiore alla soglia economica minima che determina la sua configurabilità come aiuto «de minimis» ai sensi del regolamento della Commissione n. 1998/2006, del 15 dicembre 2006 (Regolamento della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore «de minimis»).

La nozione di aiuto di Stato è quindi di natura complessa e l'ordinamento comunitario riserva alla competenza esclusiva della Commissione europea, sotto il controllo del Tribunale e della Corte di giustizia, la verifica della compatibilità dell'aiuto con il mercato interno, nel rispetto dei regolamenti di procedura in vigore. La Corte ha precisato che "Ai giudici nazionali spetta solo l'accertamento dell'osservanza dell'art. 108, n. 3, TFUE, e cioè dell'avvenuta notifica dell'aiuto. Ed è solo a questo specifico fine che il giudice nazionale, ha una competenza limitata a verificare se la misura rientri nella nozione di aiuto" (sentenza n. 185 del 2011) ed in particolare se i soggetti pubblici conferenti gli aiuti rispettino adempimenti e procedure finalizzate alle verifiche di competenza della Commissione europea.

Ai fini della decisione la Corte ritiene dunque di verificare se la Regione Abruzzo abbia osservato le specifiche disposizioni vigenti in materia.

Non v'è dubbio che la norma impugnata preveda un'agevolazione in astratto riconducibile alla categoria degli aiuti di Stato.

In secondo luogo, la Regione Abruzzo rientra certamente tra i soggetti onerati – ai sensi dell'art. 45, comma 1, della legge n. 234 del 2012 – della notifica del progetto di aiuto alla Commissione europea e della contestuale trasmissione di una scheda sintetica della misura notificata alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche europee.

Per quel che concerne l'ammontare dell'agevolazione attribuita all'aeroporto d'Abruzzo, essa risulta nettamente superiore al massimo consentito (euro 200.000,00 complessivi in tre esercizi finanziari) entro il quale l'intervento può essere qualificato «de minimis» e conseguentemente sottratto alle procedure di verifica preventiva di pertinenza della Commissione europea.

Infine, sotto il profilo dell'accertamento se il soggetto pubblico conferente l'aiuto abbia rispettato adempimenti e procedure finalizzate alla previa verifica di competenza della Commissione europea – accertamento di spettanza del giudice nazionale – risulta di palmare evidenza che la Regione Abruzzo ha adottato un atto definitivo di concessione del contributo senza aver preventivamente sottoposto progetto, modalità e contenuto alla predetta Commissione, in ossequio al combinato dell'art. 108, paragrafo 3, TFUE e dell'art. 45, comma 1, della legge n. 234 del 2012.

La Corte conclude che l'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012, nell'attribuire un finanziamento a favore dell'aeroporto d'Abruzzo di euro 5.500.000,00, senza notifica del progetto di legge alla Commissione ed in assenza di previo parere favorevole di quest'ultima, si pone in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. e con l'art. 108, paragrafo 3, TFUE e deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Successivamente all'instaurazione del giudizio è intervenuto l'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 33 del 2013, che pretende di operare l'interpretazione autentica dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012, e che statuisce che "1. L'art. 1 della L.R. 28 dicembre 2012, n. 69 recante "Rifinanziamento L.R. 8 novembre 2001, n. 57 (Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo)" si interpreta nel senso che il finanziamento degli interventi di cui alla L.R. n. 57/2001 è concesso, nel rispetto di quanto previsto dalla decisione della Commissione n. 98/337/CE, del 21 giugno 1998, (Decisione della Commissione europea relativa agli aiuti concessi dalla regione fiamminga alla società Air Belgium e all'agenzia di viaggio e turismo Sunair per l'utilizzazione dell'aeroporto di Ostenda), per la valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo, attraverso la pubblicizzazione del territorio regionale e dell'Aeroporto nei confronti dei passeggeri ed attraverso la promozione dell'Aeroporto e dei voli nei confronti dei vettori aerei". Tale norma non è idonea ad eliminare eventuali incertezze interpretative di quella su cui interviene né a rimediare ad esegesi giurisprudenziali divergenti dall'orientamento del legislatore. Alla luce del costante orientamento della Corte, secondo cui è irrilevante la qualificazione che la legge si autoattribuisce, la fattispecie in esame non può essere considerata norma di interpretazione autentica poiché essa presenta un contenuto innovativo rispetto alla disposizione interpretata, e pur tuttavia in ragione della stretta connessione con la norma impugnata, ne va dichiarata, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

L'illegittimità costituzionale dell'art. 1 si riflette in via consequenziale anche sull'art. 2 della stessa legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012,), che ne prevede la copertura finanziaria, essendo evidente l'inscindibile connessione esistente tra la norma impugnata e l'art. 2 afferente alla sua copertura economica.

Analoga statuizione deve essere adottata per il successivo art. 3, concernente l'entrata in vigore della legge.