

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **299/2013** (ECLI:IT:COST:2013:299)

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

Presidente: **SILVESTRI** - Redattore: **CAROSI**

Udienza Pubblica del **20/11/2013**; Decisione del **02/12/2013**

Deposito del **11/12/2013**; Pubblicazione in G. U. **18/12/2013**

Norme impugnate: Artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 28/12/2012, n. 69.

Massime: **37517 37518 37519 37520**

Atti decisi: **ric. 29/2013**

SENTENZA N. 299

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gaetano SILVESTRI; Giudici : Luigi MAZZELLA, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli 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), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-21 febbraio 2013, depositato in cancelleria il 26 febbraio 2013 ed iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 20 novembre 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Lorenzo Grisostomi Travaglini per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 19-21 febbraio 2013 e depositato il 26 febbraio 2013, iscritto al reg. ric. n. 29 del 2013, ha promosso questione di legittimità costituzionale degli 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) per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

1.1.- L'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012 prevede 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». L'art. 2 della medesima legge - erroneamente indicato dal ricorrente nella versione precedente alla sostituzione operata 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), entrata in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione e dunque antecedentemente al promovimento dell'odierno giudizio - dispone che «1. Per il finanziamento degli interventi di cui all'articolo 1 è autorizzata per l'anno 2013 la riprogrammazione delle risorse vincolate relative al capitolo di spesa U.P.B. 05.02.010 - 292361 denominato "Interventi per funzioni trasferite dal D.Lgs. n. 112/98 in materia di ambiente - D.P.C.M. 22 dicembre 2000" per l'importo complessivo di euro 5,5 milioni. 2. La riprogrammazione di cui al comma 1 è effettuata mediante riduzione del fondo di riserva per la riassegnazione delle economie vincolate apportando al bilancio di previsione dell'esercizio 2013 le seguenti variazioni in termini di cassa e competenza: a) UPB 15.01.003 capitolo di spesa 326000 denominato "Fondo per la riassegnazione di economie vincolate" in diminuzione di euro 5,5 milioni; b) UPB 06.02.004 capitolo di spesa 242422 denominato "Valorizzazione ed internazionalizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo - L.R. 8 novembre 2001, n. 57" in aumento di euro 5,5 milioni».

Gli artt. 1 e 2 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012, nella misura in cui dispongono il finanziamento dell'attività di internazionalizzazione dell'aeroporto di Pescara attraverso progetti di promozione dello scalo, sarebbero contrastanti con i principi comunitari, che regolano il mercato interno e che si pongono quali vincoli per l'azione legislativa delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.

1.2.- In particolare, il Presidente del Consiglio afferma che il finanziamento previsto dalle norme regionali impugnate, poiché non è stato previamente sottoposto all'autorizzazione della Commissione europea, sarebbe incompatibile con gli artt. 107 e 108 TFUE.

Rileva in proposito che gli investimenti occorrenti al miglioramento della capacità dello scalo abruzzese rientrano nella competenza del gestore aeroportuale Società abruzzese gestione aeroporto (SAGA) s.p.a., che agisce sul mercato come qualunque altro operatore

economico, essendo tenuta a rispettare il programma di miglioramento dell'infrastruttura aeroportuale secondo le regole stabilite dalla convenzione di concessione.

A giudizio del ricorrente, il finanziamento contemplato dalle norme censurate, tenuto conto del suo rilevante ammontare, sarebbe incompatibile con il mercato interno, in quanto erogato mediante risorse pubbliche e capace di favorire una determinata impresa privata su un mercato rilevante per l'Unione europea, attesa la natura di scalo internazionale assegnata all'aeroporto di Pescara, destinatario del finanziamento. Conseguentemente, l'attuazione delle norme censurate avrebbe l'effetto di falsare la concorrenza in un settore che è stato oggetto di numerosi interventi di armonizzazione da parte del legislatore comunitario.

Conclude il Presidente del Consiglio che sussisterebbero nella fattispecie tutti gli elementi costitutivi dell'aiuto di Stato, così come individuati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (si citano le sentenze n. 185 del 2011 e n. 18 del 2013).

1.3.- Alla stregua di queste considerazioni si afferma inoltre che le norme regionali impugnate contrasterebbero con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di «tutela della concorrenza».

2.- Con memoria depositata il 2 aprile 2013 si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo, in persona del Presidente pro tempore, eccependo l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso proposto dalla Presidenza del Consiglio.

2.1.- Innanzitutto, la resistente, in ordine all'asserita illegittimità degli artt. 1 e 2 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012 per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., osserva che con la disciplina in esame la Regione Abruzzo ha disposto il rifinanziamento della legge regionale 8 novembre 2001, n. 57 (Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo) al fine di svolgere le funzioni previste dalla legge regionale 26 giugno 1997, n. 54 (Ordinamento della organizzazione turistica regionale) per lo sviluppo del turismo e raggiungere gli obiettivi individuati nella legge regionale 23 dicembre 1998, n. 152 (Norme per il trasporto pubblico locale) relativamente ai servizi pubblici di trasporto aereo.

La Regione Abruzzo ricorda a tale proposito che in più di un'occasione la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che le attività rientranti sotto la responsabilità dello Stato nell'esercizio dei suoi poteri pubblici non sono di natura economica e non sono soggette all'applicazione delle regole sugli aiuti di Stato. A titolo esemplificativo si annoverano le risorse pubbliche impiegate per la sicurezza, per il controllo del traffico aereo, per la polizia e per le dogane. Di conseguenza, non sarebbe sufficiente, ai fini dell'integrazione della censura avanzata, affermare in astratto che la legge in oggetto implichi la sussistenza di misure consistenti in aiuti di Stato, ai sensi dell'art. 107 TFUE, facendone scaturire il conseguente obbligo di preventiva notifica alla Commissione europea ai sensi dell'art. 108, paragrafo 3, TFUE.

La resistente richiama quanto affermato dalla Corte costituzionale, secondo la quale «è inammissibile, per la genericità dei termini in cui è stata formulata», la questione di legittimità costituzionale di una norma recata da una legge della Regione Friuli-Venezia Giulia, promossa in relazione all'art. 117, primo comma, Cost. e agli artt. 107 e 108 TFUE, in quanto «il ricorrente si è limitato a sostenere soltanto che il contributo in questione consisterebbe in un vantaggio per alcuni soggetti qualificabili come "imprese", senza dedurre alcun riferimento agli altri elementi che possano consentire di ritenere integrabile la nozione di aiuto di Stato vietato dal Trattato, pur nei limiti della competenza attribuita al giudice nazionale e, per esso, alla Corte costituzionale, nella sua posizione di giudice chiamato a pronunciarsi sulla controversia in un giudizio di legittimità costituzionale in via principale» (sentenza n. 185 del 2011).

Inoltre, la Regione Abruzzo ricorda che, secondo la Commissione europea, «non tutte le attività poste in essere dal gestore di un aeroporto sono necessariamente attività di natura economica» (Comunicazione della Commissione 9 dicembre 2005, recante «Orientamenti comunicatori concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali», punto 32, paragrafo 3.2.1.).

La resistente richiama altresì la disciplina posta all'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 57 del 2001, il quale prevede che il programma regionale per lo sviluppo del turismo di cui all'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 54 del 1997 può comprendere attività di marketing e di promozione dell'aeroporto abruzzese e può individuare come soggetto attuatore degli indirizzi regionali la SAGA s.p.a., compatibilmente con le finalità del relativo statuto; peraltro, per espressa previsione del citato art. 2, le suddette attività non possono in ogni caso consistere nell'erogazione di contributi o incentivi in contrasto con la normativa comunitaria o statale. La stessa legge prevede che la Regione possa intervenire finanziando le attività svolte dalla SAGA s.p.a. solo in quanto compatibili con le finalità di cui al richiamato art. 2.

La resistente per altro verso sottolinea come l'aeroporto di Pescara rivesta un ruolo fondamentale per trasporti e collegamenti aerei della Regione, assicurando una pluralità di servizi di rilievo pubblicistico, dal momento che costituisce Centro operativo aereo (COA) che è parte integrante del servizio aeronavale del Corpo forestale dello Stato, è base del 3° Nucleo aereo Guardia costiera, dell'11° reparto Volo Polizia dello Stato, del Nucleo elicotteri Vigili del fuoco, del reparto operativo aeronavale - Sezione aerea Guardia di finanza, dell'elisoccorso 118-emergenza sanitaria.

La SAGA s.p.a., composta per l'85% da enti pubblici (Regione Abruzzo - socio di maggioranza con il 41,30 % - Camere di commercio di Pescara, Chieti, Teramo e l'Aquila, e per il 15 % da soci privati) è la società che gestisce l'aeroporto d'Abruzzo in concessione trentennale affidata dal Ministero dei trasporti il 13 febbraio 2008.

La Regione ricorda che, affinché il finanziamento pubblico di una attività costituisca aiuto di Stato, è necessario che ricorra contestualmente una pluralità di elementi (ricorso a risorse pubbliche, selettività che garantisca un vantaggio economico a singole imprese o a talune produzioni, idoneità a falsare la concorrenza sul mercato, incidenza anche solo potenziale sugli scambi intraunionali). Sarebbe allora evidente che nel caso concreto il ricorrente abbia solamente ipotizzato l'aiuto di Stato sul solo dato del finanziamento, nulla specificando invece circa la ricorrenza dei requisiti essenziali di tale fattispecie, in tal modo demandando quasi completamente l'indagine alla Corte costituzionale adita, secondo la resistente, e privando la censura avanzata di qualsiasi supporto argomentativo.

Tali considerazioni, a giudizio della Regione Abruzzo, evidenzerebbero l'assoluta genericità ed ipoteticità del presunto «aiuto di Stato».

In base alla classificazione degli aeroporti operata dalla Commissione europea nella Comunicazione 9 dicembre 2005 sarebbe peraltro da escluderne in radice la stessa configurabilità. In particolare l'aeroporto d'Abruzzo appartarrebbe, secondo la classificazione europea, ai piccoli aeroporti regionali in ragione del volume annuo di passeggeri inferiore al milione. L'appartenenza a tale categoria consentirebbe di impiegare risorse pubbliche senza alcuna sottoposizione al vaglio della Commissione europea nel caso di sovvenzioni per i servizi aeroportuali. Difatti, nella citata Comunicazione della Commissione europea, al par. 4.3. (Le sovvenzioni per i servizi aeroportuali) è esplicitato che «In virtù della direttiva 96/67/CE, al di là della soglia di 2 milioni di passeggeri l'attività di assistenza a terra è un'attività commerciale aperta alla concorrenza».

Sul punto la resistente richiama dapprima la decisione della Commissione europea del 13 maggio 2009 n. 12/2009459 (rectius: relativa all'aiuto n. 12/2009) riguardante la concessione

di finanziamento pubblico erogata dalla Regione Marche tramite sovvenzione diretta per investimenti in infrastrutture a favore della società di gestione Aerdorica s.p.a. dell'aeroporto di Falconara. In questa fattispecie le Autorità italiane hanno sostenuto che la misura sarebbe stata volta a migliorare l'accessibilità, le connessioni, in particolare con le reti di trasporto transeuropee, e lo sviluppo regionale, a favore dello sviluppo del settore turistico. Detto aeroporto è l'unico della Regione Marche e rientra nella categoria dei «piccoli aeroporti regionali», di cui agli orientamenti del 2005. L'operazione veniva contestata come aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, paragrafo 1, del Trattato della Comunità europea (TCE) - ora art. 107, paragrafo 1, TFUE - in quanto implicante trasferimento di risorse statali ad un'unica impresa operante nel comparto del trasporto aereo. Per valutare la compatibilità dell'aiuto con il mercato interno di cui alle deroghe previste dall'art. 87, paragrafo 3, TCE la Commissione ha rinviato ai propri orientamenti del 2005, i quali costituiscono «il quadro normativo con cui valutare se l'aiuto alle società di gestione degli aeroporti possa essere dichiarato compatibile ai sensi dell'art. 87, paragrafo 3, del Trattato CE». In tal senso veniva quindi svolta dalla Commissione, in base alle censure formulate, un'analisi punto per punto della corrispondenza delle misure proposte dal Governo italiano con quest'ultimi, giungendo alla conclusione che la misura non pregiudicasse l'interesse comune e soddisfacesse i cinque criteri previsti negli orientamenti con conseguente dichiarazione di compatibilità ai sensi dell'art. 87, paragrafo 3, lettera c), TCE (ora art. 107, paragrafo 3, TFUE).

La medesima tipologia di analisi di corrispondenza punto per punto delle misure statali ai parametri elencati nei citati orientamenti si rinverrebbe nella decisione della Commissione dell'8 aprile 2009 relativa all'aiuto n. 45/2009, concernente il caso degli interventi integrati del sistema aeroportuale toscano. Oggetto della decisione in quest'ultimo caso era una serie di finanziamenti statali e regionali a favore degli investimenti infrastrutturali in cinque aeroporti della Toscana, vale a dire Pisa, Firenze, Marina di Campo (isola d'Elba), Siena e Grosseto. Beneficiarie delle sovvenzioni risultavano le cinque diverse società di gestione dei vari aeroporti. Secondo le autorità statali, gli aiuti erano volti a migliorare le infrastrutture di trasporto aereo nella prospettiva di uno sviluppo economico della Toscana, anche al fine di potenziare la Regione con le reti transeuropee di trasporto. Gli aeroporti di Pisa e di Firenze rientravano nella categoria C («grandi aeroporti regionali») dei citati orientamenti, mentre i restanti tre appartenevano alla categoria D («piccoli aeroporti regionali»). La Commissione rilevava che questi ultimi, essendo collocati nella Toscana centrale e meridionale e nell'isola d'Elba, non potevano competere in modo significativo tra di loro e con gli aeroporti di Pisa e Firenze e reputava «(...) che né la situazione concorrenziale di questi tre aeroporti, né i flussi di traffico da e verso di essi subiranno modifiche rilevanti in conseguenza dei finanziamenti pubblici concessi nell'ambito del regime in esame. Anzi l'impatto sulla concorrenza di queste misure può essere considerato trascurabile». La Commissione ha poi sostenuto che, date le ridotte dimensioni dei suddetti aeroporti, sarebbe quasi impossibile per essi rinvenire sul mercato i finanziamenti necessari per il miglioramento delle infrastrutture concordando con le Autorità italiane nel fissare al cento per cento l'intensità dell'aiuto. A tale proposito la Commissione ha rilevato che le misure erano intese semplicemente a fare un uso ottimale delle infrastrutture esistenti, a migliorare la connettività e lo sviluppo regionale, nonché a rispettare le norme attuali in materia di sicurezza. Per quanto riguarda poi gli aeroporti di Pisa e Firenze, rientranti nella categoria C, la Commissione ha rilevato che i bacini di utenza dei due aeroporti in questione, si sovrapponevano senza presentare caratteristiche di sostituibilità, risultando anzi complementari. Di conseguenza, gli aiuti in questione non assumevano un peso significativo sulla concorrenza. Tali aiuti venivano quindi ritenuti compatibili ai sensi dell'art. 87, paragrafo 3, lettera c), TCE (ora art. 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE) con l'affermazione espressa che «la Commissione ritiene pertanto che la misura in esame, che prevede aiuti a favore degli aeroporti della Toscana assegnati in conformità alle condizioni di cui sopra, non pregiudichi l'interesse comune e che nella fattispecie siano soddisfatti i cinque criteri indicati negli orientamenti del 2005» (punto 75).

Anche nel caso relativo allo sviluppo dell'aeroporto di Newquay in Cornovaglia, Newquay

Cornwall Airport, la Commissione confermava l'orientamento ed il metodo di analisi adottato con la decisione del 23 ottobre 2007 relativa all'aiuto n. 303/2007.

Proprio da tali orientamenti comunitari emergerebbe la possibilità di concedere sovvenzioni per servizi aeroportuali, attuando sul piano amministrativo le disposizioni europee sulle compensazioni dei servizi di interesse economico generale (SIEG), che non costituiscono aiuti di Stato, assicurando il rispetto delle condizioni prescritte nella sentenza della Corte di giustizia della Comunità europea (ora Unione europea) del 24 luglio 2003, nella causa C-280/00, caso Altmark. A tal riguardo la Regione richiama il punto 34 del paragrafo 3.2.2. (Le attività di servizio di interesse economico generale svolte dagli aeroporti) della menzionata comunicazione della Commissione 9 dicembre 2005, secondo cui «L'autorità pubblica competente può considerare che certe attività economiche svolte dagli aeroporti costituiscano un servizio di interesse economico generale. L'autorità impone in tal caso al gestore dell'aeroporto una serie di oneri di servizio pubblico per garantire che l'interesse pubblico generale sia adeguatamente tutelato». In siffatta fattispecie ben può il gestore dell'aeroporto ricevere dalle autorità pubbliche un compenso per i costi aggiuntivi che scaturiscono dall'onere di servizio pubblico. Di qui discenderebbe l'infondatezza della censura del Presidente del Consiglio, che resterebbe priva di qualsiasi indicazione circa l'effettiva sussistenza di un aiuto di Stato alla stregua dei richiamati criteri.

2.2. - In ordine all'asserita illegittimità degli artt. 1 e 2 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., la doglianza sarebbe sfornita di ogni motivazione tanto in punto di fatto che di diritto, limitandosi a farla discendere dalla precedente argomentazione. Per tale aspetto tale censura sarebbe inammissibile prima ancora che infondata per assoluta genericità. D'altro canto si osserva che proprio le considerazioni relative alle finalità e agli obiettivi della norma impugnata evidenzierebbero la non conferenza del richiamo operato dal Presidente del Consiglio alla materia «tutela della concorrenza».

3. - La Regione Abruzzo, successivamente all'introduzione del presente giudizio, ha adottato la legge 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), il cui art. 2 (Norma di interpretazione autentica dell'art. 1 della L.R. n. 69/2012) dispone: «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 98/337/CE della Commissione, del 21 giugno 1998, 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».

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli 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), 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.

1.1.- Assume il ricorrente che l'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012 - secondo cui:

«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» - e l'art. 2 della medesima legge - che ne determina la copertura finanziaria - sarebbero illegittimi in quanto disporrebbero il finanziamento dell'attività di internazionalizzazione dell'aeroporto di Pescara attraverso progetti di promozione dello scalo e, pertanto, contrasterebbero con i principi comunitari ricavabili dai parametri invocati nel ricorso. In particolare, il Presidente del Consiglio sottolinea che il finanziamento previsto dalle norme regionali impugnate non sarebbe stato previamente sottoposto all'autorizzazione della Commissione europea, in conformità con quanto disposto dagli artt. 107 e 108 TFUE. Peraltro, gli investimenti occorrenti al miglioramento della capacità dello scalo abruzzese dovrebbero essere a carico del gestore aeroportuale Società abruzzese gestione aeroporto (SAGA) s.p.a., la quale agisce sul mercato come qualunque altro operatore economico, essendo in tal modo soggetta al rispetto del programma di miglioramento dell'infrastruttura aeroportuale secondo le regole stabilite dalla convenzione di concessione.

A giudizio del ricorrente, il finanziamento contemplato dalle norme censurate, tenuto conto del suo rilevante ammontare, sarebbe incompatibile con il mercato interno, in quanto erogato mediante risorse pubbliche e capace di favorire una determinata impresa privata su un mercato rilevante per l'Unione europea, attesa la natura di scalo internazionale assegnata all'aeroporto di Pescara destinatario del finanziamento. Conseguentemente, l'attuazione delle norme censurate avrebbe l'effetto di falsare la concorrenza in un settore che è stato oggetto di numerosi interventi di armonizzazione da parte del legislatore dell'Unione. In definitiva, sussisterebbero in astratto tutti gli elementi costitutivi dell'aiuto di Stato, così come individuati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Attraverso analoghe considerazioni, il ricorrente deduce inoltre che le norme regionali impugnate contrasterebbero con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., il quale riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «tutela della concorrenza».

1.2.- Si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo, eccependo l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso proposto dal Presidente del Consiglio.

La resistente sostiene che con la normativa impugnata verrebbe semplicemente assicurato il rifinanziamento della legge reg. Abruzzo n. 57 del 2001 al fine di realizzare gli obiettivi previsti dalle leggi della stessa Regione 26 giugno 1997, n. 54 (Ordinamento della organizzazione turistica regionale) e 23 dicembre 1998, n. 152 (Norme per il trasporto pubblico locale).

Si tratterebbe di attività inerenti all'esercizio di poteri pubblici ed al di fuori della competizione economica, in quanto tali non soggette all'applicazione delle regole sugli aiuti di Stato.

La Regione richiama altresì la disciplina posta dall'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 57 del 2001, il quale prevede che il programma regionale per lo sviluppo del turismo, di cui all'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 54 del 1997, può comprendere iniziative di marketing e di promozione dell'aeroporto abruzzese e può individuare come soggetto attuatore degli indirizzi regionali la SAGA s.p.a., compatibilmente con le finalità del relativo statuto.

Peraltro, per espressa previsione del citato art. 2, le suddette iniziative non potrebbero in ogni caso consistere nell'erogazione di contributi o incentivi in contrasto con la normativa comunitaria o statale. La stessa legge prevederebbe che la Regione possa intervenire finanziando le attività svolte dalla SAGA s.p.a. solo in quanto compatibili con le finalità di cui al richiamato art. 2.

Inoltre, l'aeroporto di Pescara rivestirebbe un ruolo fondamentale per trasporti e

collegamenti aerei della Regione, assicurando una pluralità di servizi di rilievo pubblicistico, analiticamente enumerati.

Secondo la Regione, il ricorrente avrebbe ipotizzato l'aiuto di Stato sulla base del solo dato del finanziamento, nulla specificando invece circa la ricorrenza dei requisiti essenziali di tale fattispecie, così demandando quasi completamente l'indagine sul punto alla Corte costituzionale e privando la censura avanzata di qualsiasi supporto argomentativo.

Tali considerazioni, a giudizio della Regione Abruzzo, determinerebbero l'assoluta genericità del ricorso.

In base alla classificazione degli aeroporti operata dalla Commissione europea nella Comunicazione 9 dicembre 2005, recante «Orientamenti comunicatori concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali», sarebbe peraltro da escludere in radice la stessa configurabilità della fattispecie nei termini dedotti dal ricorrente poiché l'aeroporto d'Abruzzo rientrerebbe, secondo la classificazione europea, tra i piccoli aeroporti regionali in ragione del volume annuo di passeggeri inferiore al milione. L'appartenenza a tale categoria consentirebbe di impiegare risorse pubbliche senza alcuna sottoposizione al vaglio della Commissione europea nel caso di sovvenzioni per i servizi aeroportuali.

In ordine all'asserita illegittimità degli artt. 1 e 2 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., la doglianza sarebbe sfornita di ogni motivazione tanto in punto di fatto quanto di diritto.

1.3.- La Regione Abruzzo, successivamente all'introduzione del presente giudizio, ha approvato la legge 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), il cui art. 2 (Norma di interpretazione autentica dell'art. 1 della L.R. n. 69/2012) dispone: «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 98/337/CE della Commissione, del 21 giugno 1998, 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».

2.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012 è inammissibile.

La deliberazione del Consiglio dei ministri rinvia alla relazione del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, la quale circoscrive l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale al solo art. 1 di detta legge regionale con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 107 e 108 TFUE, ed all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. La relazione non contiene, invece, alcun riferimento, neppure implicito, all'art. 2 della medesima legge regionale.

La delibera ad impugnare, stante la natura politica del ricorso (sentenza n. 278 del 2010), delimita l'oggetto del giudizio e determina in modo inderogabile l'ambito in cui l'Avvocatura dello Stato è chiamata ad esercitare la relativa difesa tecnica (ex plurimis, sentenza n. 149 del 2012).

Pertanto, va dichiarata inammissibile l'impugnazione dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n.

69 del 2012, dovendosi considerare circoscritto l'oggetto del ricorso al solo art. 1 della medesima legge.

3.- Ai fini della decisione del merito, è opportuno effettuare 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. Questa Corte ha già 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, ivi compresa questa Corte, 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 del presente ricorso, occorre dunque verificare se la Regione Abruzzo abbia osservato le specifiche disposizioni vigenti in materia, che vengono appresso sinteticamente richiamate.

L'art. 108, paragrafo 3, TFUE dispone che: «Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale».

L'art. 45, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea), stabilisce che: «Le amministrazioni che notificano alla Commissione europea progetti volti a istituire o a modificare aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, contestualmente alla notifica, trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee una scheda sintetica della misura notificata».

L'art. 2 del regolamento (CE) n. 1998/2006, relativo all'applicazione degli artt. 87 e 88 TCE (ora artt. 107 e 108 TFUE) agli aiuti d'importanza minore («de minimis») dispone: «1. Gli aiuti che soddisfano le condizioni stabilite nei paragrafi da 2 a 5 del presente articolo devono considerarsi come aiuti che non corrispondono a tutti i criteri dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato e non sono pertanto soggetti all'obbligo di notifica di cui all'articolo 88, paragrafo 3. 2. L'importo complessivo degli aiuti "de minimis" concessi ad una medesima impresa non deve superare i 200.000 EUR nell'arco di tre esercizi finanziari. L'importo complessivo degli aiuti "de minimis" concessi ad un'impresa attiva nel settore del trasporto su strada non deve superare i 100.000 EUR nell'arco di tre esercizi finanziari».

L'art. 1 della legge regionale impugnata ha previsto direttamente, senza alcuna preventiva notifica e, conseguentemente, senza attendere la decisione della Commissione europea in ordine alla legittimità dell'aiuto, 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».

4.- Alla luce delle esposte premesse, la questione sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. ed in relazione agli artt. 107 e 108 TFUE è fondata.

In primo luogo, 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.

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 pertanto in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. e con l'art. 108, paragrafo 3, TFUE e deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

5.- Rimangono assorbite le ulteriori censure nei confronti della medesima disposizione, sollevate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

6.- Successivamente all'instaurazione del presente giudizio è intervenuto l'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 33 del 2013, il quale pretende di operare l'interpretazione autentica dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012, prevedendo 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».

Il raffronto tra la disposizione originaria e quella sopravvenuta evidenzia come il tenore letterale delle stesse non consenta di riconoscere alla seconda la funzione di «chiarire il senso [della norma preesistente], ovvero di imporre una delle possibili varianti di senso compatibili col [suo] tenore letterale» (sentenza n. 397 del 1994). Pertanto la norma successiva non è idonea ad eliminare eventuali incertezze interpretative di quella su cui interviene (sentenze n. 163 del 1991 e n. 413 del 1988), né a rimediare ad esegesi giurisprudenziali divergenti dall'orientamento del legislatore (sentenze n. 6 del 1994 e n. 424 del 1993).

Alla luce del costante orientamento di questa Corte, secondo cui è irrilevante la qualificazione che la legge si autoattribuisce, la fattispecie in esame non può essere considerata norma di interpretazione autentica dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012, poiché essa presenta un contenuto innovativo rispetto alla disposizione interpretata.

In ogni caso, il richiamo ad una decisione della Commissione europea (peraltro di segno negativo circa la legittimità degli aiuti in quella sede valutati), avente ad oggetto una fattispecie di aiuto di Stato superiore alla soglia «de minimis», contraddice implicitamente gli assunti della difesa regionale, la quale si basa essenzialmente sulla non ascrivibilità della sovvenzione in esame alla categoria degli aiuti incompatibili.

Ne deriva che la norma sopravvenuta non risulta soddisfattiva dell'interesse del ricorrente, né è possibile, considerata l'eterogeneità del suo contenuto precettivo rispetto alla norma interpretata, il trasferimento in capo alla stessa della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Presidente del Consiglio (sentenze n. 121 e n. 133 del 2010).

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 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

7.- L'illegittimità costituzionale dell'art. 1 si riflette in via consequenziale anche sull'art. 2 della stessa legge reg. Abruzzo n. 69 del 2012. La norma stabilisce che: «1. Per il finanziamento degli interventi di cui all'articolo 1 è autorizzata la riprogrammazione delle risorse vincolate relative al capitolo di spesa U.P.B. 05.02.010 - 292361 denominato "Interventi per funzioni trasferite dal D.Lgs. n. 112/98 in materia di ambiente - D.P.C.M. 22.12.2000" per l'importo complessivo di Euro 5,5 milioni. 2. La riprogrammazione di cui al comma 1 è effettuata mediante riduzione del fondo di riserva per la reiscrizione delle economie vincolate apportando al bilancio di previsione corrente le seguenti variazioni in termini di cassa e competenza: a) UPB 15.01.003 capitolo di spesa 323500 denominato "Fondo per la riassegnazione di economie vincolate" in diminuzione di Euro 5,5 milioni; b) UPB 05.02.010 capitolo di spesa 292422 denominato "Valorizzazione ed internazionalizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo - L.R. 08.11.2001 n. 57" in aumento di Euro 5,5 milioni».

Indipendentemente dal fatto che in relazione ad analoghe fattispecie riguardanti la Regione Abruzzo (sentenze n. 241 del 2013 e n. 192 del 2012) questa Corte ha dichiarato in contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost. la copertura della spesa realizzata attraverso «economie di bilancio» quando queste costituiscono estrapolazione «dalle risultanze degli esercizi precedenti [di] singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo» (detto profilo di impugnazione non è stato replicato dallo Stato nel presente ricorso), è di tutta

evidenza l'inscindibile connessione esistente tra la norma impugnata e l'art. 2 afferente alla sua copertura economica. Pertanto, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, anche quest'ultimo deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

4) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale 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).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 dicembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

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.