

Sentenza: 7 novembre 2014, n. 249

Materia: trasporti, porti e aeroporti

Parametri invocati: articolo 117, comma primo della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: dell'art. 38 della legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 55 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione della direttiva 2007/60/CE e disposizioni per l'attuazione del principio della tutela della concorrenza, Aeroporto d'Abruzzo e disposizioni per l'organizzazione diretta di eventi e la concessione di contributi – Legge europea regionale 2013).

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 38 della legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 55 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione della direttiva 2009/128/CE e della direttiva 2007/60/CE e disposizioni per l'attuazione del principio della tutela della concorrenza, Aeroporto d'Abruzzo, e Disposizioni per l'organizzazione diretta di eventi e la concessione di contributi – Legge europea regionale 2013);

2) illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Abruzzo 27 marzo 2014, n. 14, recante «Modifiche alla L.R. 13 gennaio 2014, n. 7 “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2014)”, modifiche alla L.R. 28 aprile 2000, n. 77 (Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo), alla L.R. n. 5/1999, alla L.R. n. 3/2014, alla L.R. n. 8/2014 e Norme per la ricostituzione del capitale sociale della Saga S.p.a.»;

3) 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. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 30 luglio 2014, n. 34 (Modifica all'articolo 7 della legge regionale 27 marzo 2014, n. 14);

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

La Corte, dichiara l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art.117, comma 1, Cost., dell'art. 38 della legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 55 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione della direttiva 2009/128/CE e della direttiva 2007/60/CE e disposizioni per l'attuazione del principio della tutela della concorrenza, Aeroporto d'Abruzzo, e Disposizioni per l'organizzazione diretta di eventi e la concessione di contributi – Legge europea regionale 2013) e delle due successive disposizioni aventi sostanzialmente il medesimo contenuto, con cui la Regione ha cercato di sanare le censure illegittimità sollevate nei confronti dell'intervento legislativo.

La pronuncia è di particolare interesse sotto un duplice aspetto: da un lato la ricostruzione della nozione di aiuti di stato, diventa il parametro rispetto al quale verificare la legittimità di più disposizioni; dall'altro si enunciano le condizioni che consentono il trasferimento di una questione

di legittimità costituzionale ad un atto legislativo diverso da quello oggetto della prima impugnazione nel quale sopravvive il contenuto precettivo della disposizione originariamente censurata

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 38 (Promozione e pubblicizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo) della legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 55 in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione in quanto, prevedendo un finanziamento di euro 5.573.000,00 a favore della Società abruzzese gestione aeroporto s.p.a. (SAGA), porrebbe in essere un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) senza aver previamente notificato il relativo progetto alla Commissione europea, come richiesto dall'art. 108, par. 3, TFUE.

Successivamente, l'art. 7 della legge della Regione Abruzzo 27 marzo 2014, n. 14 ha abrogato la norma impugnata ed ha previsto un nuovo intervento a favore della SAGA.

Il comma 3 dell'art. 7 è stato poi sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 30 luglio 2014, n. 34.

In sostanza, la prima modifica normativa ha sostituito l'originario contributo con due tipologie di intervento – la ricostituzione del capitale sociale ed il finanziamento del diritto di prelazione – mentre la seconda ne ha modificato la fonte di finanziamento.

La Corte richiama la nozione di aiuti di stato, i cui i requisiti costitutivi, 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 (euro 200.000,00 complessivi in tre esercizi finanziari) 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»)" (sentenza n. 299 del 2013).

La Corte richiama le condizioni richieste per la cessazione della materia del contendere: la sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso soddisfacente della pretesa avanzata con il ricorso e la mancata applicazione, medio tempore, delle norme abrogate o modificate. Nel caso de quo, non vi è certezza circa la mancata applicazione dell'art. 38 della legge reg. Abruzzo n. 55 del 2013. In ordine alla questione inerente alla satisfattività della prima disposizione sopravvenuta, la verifica spettante alla Corte riguarda l'ascrivibilità della "nuova" fattispecie alla nozione di aiuto di Stato, poiché, quanto all'esame nel merito, i giudici nazionali si devono limitare all'accertamento dell'osservanza dell'art. 108, n. 3, TFUE, e cioè dell'avvenuta notifica alla Commissione del progetto di 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 ed in particolare se i soggetti pubblici conferenti gli aiuti rispettino adempimenti e procedure finalizzate alle verifiche di competenza della Commissione europea.

Alla luce di queste premesse, la Corte dichiara fondata la questione di legittimità relativa all'art. 38 della legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 55, per violazione dell'articolo 117, comma primo, della Costituzione, in quanto prevede un'agevolazione in astratto riconducibile alla categoria degli aiuti di Stato e, non avendo lo ius superveniens carattere soddisfacente, viene disposto il trasferimento della questione sull'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2014 e viene dichiarata l'illegittimità costituzionale anche di tale norma.

La disposizione impugnata prevedeva un contributo per finanziare un programma di “Promozione e pubblicizzazione dell’Aeroporto d’Abruzzo” ed il sopravvenuto art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2014 dispone un finanziamento per due distinte operazioni consistenti nella ricostituzione del capitale della SAGA, di cui la Regione è socia, e nell’autorizzazione all’esercizio del diritto di prelazione sulle quote date in opzione agli altri soci e da questi non sottoscritte, pertanto i requisiti indicati per la configurabilità dell’ipotesi di aiuto di Stato permangono pur nel mutato contesto giuridico.

Quanto agli elementi soggettivo ed oggettivo dell’aiuto, è sufficiente rilevare che la Regione è un’articolazione dello Stato, la quale ha destinato con gli interventi in esame risorse pubbliche ad un operatore economico operante nel mercato del trasporto aereo.

La Corte reputa altresì chiaro che, al pari di quelli previsti dall’articolo abrogato, anche gli interventi disposti dalla norma sopravvenuta sono potenzialmente idonei ad incidere sugli scambi tra gli Stati membri ed a concedere un vantaggio all’ente beneficiario, che vedrebbe incrementata la sua competitività non per effetto di una razionalizzazione dei costi e dei ricavi, bensì attraverso il conferimento pubblico di risorse destinate alla ricostituzione del capitale della società e all’esercizio del diritto di prelazione sulle quote degli altri soci rimaste non optate.

Infine, l’entità complessiva dei due nuovi interventi, oltre che maggiore di quella dell’abrogato contributo, è certamente superiore alla soglia economica minima fissata dal regolamento della Commissione (CE) n. 1998/06, aiuto “de minimis”.

La Corte ricorda che nella legislazione e nella giurisprudenza comunitaria la nozione di aiuto di Stato risulta molto estesa e di natura complessa.

In particolare:

- qualsiasi trasferimento di risorse, in via diretta o indiretta, ad un’impresa privata o pubblica, è idoneo ad essere configurato come aiuto non compatibile ai sensi del citato art. 107, paragrafo 1, TFUE;
- sia la Corte di giustizia che la Commissione europea hanno affermato il cosiddetto “criterio dell’investitore privato”, secondo cui nei confronti delle imprese pubbliche, (categoria alla quale appartiene la SAGA) la condotta imprenditoriale dello Stato o delle sue articolazioni territoriali deve uniformarsi a quella dell’imprenditore privato, che è, in linea di principio, diretta a conseguire un profitto. Cosicché gli interventi dell’investitore pubblico devono, comunque, ispirarsi ai criteri di scelta di un gruppo imprenditoriale privato nel perseguimento di una politica strutturale, globale o settoriale, secondo logiche di profitto.

La Corte conclude che il legislatore regionale non si è limitato a disporre l’abrogazione dell’art. 38, ma ha introdotto una nuova disciplina, la quale, attraverso il ricorso a diversi istituti giuridici, persegue, in concreto, le medesime finalità della disposizione impugnata e presenta, per questa ragione, un’identica connotazione elusiva del precetto comunitario invocato dal ricorrente.

Con riferimento all’art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2014 deve essere, quindi, confermato l’orientamento della Corte secondo cui “il principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via di azione non tollera che, attraverso l’uso distorto della potestà legislativa, uno dei contendenti possa introdurre una proposizione normativa di contenuto equivalente a quella impugnata e nel contempo sottrarla al già instaurato giudizio di legittimità costituzionale. Si impone pertanto in simili casi il trasferimento della questione alla norma che, sebbene portata da un atto legislativo diverso da quello oggetto di impugnazione, sopravvive nel suo immutato contenuto precettivo» (sentenza n. 272 del 2009).

Poiché, nella specie, ricorrono tali condizioni, avendo la Regione sostituito il testo originario con una variante avente analogo contenuto lesivo del precetto comunitario, le censure proposte in riferimento all’art. 38 della legge reg. Abruzzo n. 55 del 2013 debbono ritenersi trasferite al nuovo testo, con la conseguente pronuncia di illegittimità costituzionale dell’art. 7 della legge della reg. Abruzzo n. 14 del 2014 per violazione dell’art. 117, primo comma, Cost.