

## **CONCORRENZA: Consiglio di Stato, Sezione Quarta, sentenza 7 maggio 2024, n. 4112**

**1. Concorrenza - Aiuti di Stato – Concessione della totalità degli aiuti pubblici per eventi calamitosi – Dichiarazione formale dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei Ministri - art. 47, l. n. 234 del 2012 – Necessità - Surrogabilità con la dichiarazione dello “stato di crisi” a livello regionale – Esclusione – Sostituzione con una implicita dichiarazione di stato di emergenza desumibile dalla normativa applicabile - Esclusione.**

**2. Concorrenza - Aiuti di Stato – Condizioni per poter riconoscere la totalità degli aiuti pubblici per eventi calamitosi – Carattere di calamità riconosciuto dal Consiglio dei Ministri – Delibera dichiarativa dello stato di emergenza - Compatibilità con la normativa europea – Sussiste.**

**3. Unione europea - Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE – Obbligo per i giudici di ultima istanza – Limiti – Atto chiaro - Condizione - Esclusione della sussistenza di un ragionevole dubbio sulla corretta interpretazione del diritto dell’Unione – Necessità di dimostrare che anche i giudici degli altri Stati membri e la Corte adotterebbero la medesima interpretazione – Esclusione.**

1. La dichiarazione formale dello “stato di emergenza” da parte del Consiglio dei Ministri (espressamente richiesta dall’art. 47, l. n. 234 del 2012), che necessita di uno specifico procedimento di approvazione delineato dall’art. 5 della l. 24 febbraio 1992, n. 225, atto necessario e imprescindibile per potere riconoscere la totalità degli aiuti pubblici per eventi calamitosi, non è surrogabile dalla diversa dichiarazione dello “stato di crisi” da parte del presidente della regione, né può desumersi implicitamente dalla normativa applicabile.

2. L’art. 47, comma 1, lett. a), l. 234 del 2012, secondo cui per poter attribuire la totalità degli aiuti pubblici per eventi calamitosi è necessario che il carattere di calamità naturale dell’evento sia riconosciuto dal Consiglio dei ministri attraverso una delibera dichiarativa dello stato di emergenza, non si pone in contrasto con la normativa europea in materia di aiuti di Stato e, in particolare, con l’art. 50 del regolamento UE n. 651 del 17 giugno 2014 che riconosce, in applicazione degli artt. 107 e 108 del TFUE, a determinate condizioni, la compatibilità con il mercato interno degli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da determinate calamità naturali, limitandosi a richiedere che “le autorità pubbliche competenti” abbiano “riconosciuto formalmente il carattere di calamità naturale dell’evento”.

La sezione quarta del Consiglio di Stato, in motivazione, ha precisato che tale previsione consente di evitare il rischio di una parcellizzazione delle situazioni emergenziali, che, invece, solo in sede centrale possono essere adeguatamente apprezzate, anche al fine di soddisfare evidenti esigenze di armonizzazione ed uniformità di trattamento; del resto, la ripartizione delle attribuzioni fra le varie amministrazioni ed articolazioni territoriali dello Stato membro esula dalle competenze dell’Unione. Inoltre, la sezione ha osservato incidentalmente che, l’accentramento in capo al Consiglio dei Ministri del potere di decidere se ricorre una calamità nazionale è anche funzionale alla materia “rapporti dello Stato con l’Unione Europea” e “perequazione delle risorse finanziarie”, entrambe di esclusiva competenza (legislativa e regolamentare) statale (art. 117, comma 2, lett. a) ed e), nonché comma 6, Cost.).

3. L’onere motivazionale che grava in capo al giudice di ultima istanza, al fine di ritenersi legittimamente esonerato dalla formulazione di rinvio pregiudiziale in presenza di un c.d. atto chiaro, implica il dovere di motivare sulle ragioni che portano il medesimo giudice ad escludere la sussistenza di un ragionevole dubbio sulla corretta interpretazione del diritto dell’Unione sulla base dei c.d. criteri Cilfit, senza la necessità di dimostrare che anche i giudici degli altri Stati membri e la Corte “adotterebbero la medesima interpretazione”, essendo a tal fine sufficiente che le argomentazioni utilizzate per escludere la sussistenza di un ragionevole dubbio interpretativo siano condivisibili in base ad un canone di ragionevolezza (ossia che, in una prospettiva oggettiva, anche gli altri giudici e la Corte “condividerebbero la sua analisi”).

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Presidente della Regione Veneto, in qualità di Commissario Delegato per gli interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi alluvionali che hanno interessato il territorio della Regione Veneto nei giorni dal 10 al 13 novembre 2012;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 marzo 2024 il Cons. Rosario Carrano e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

La società appellante ha impugnato la nota del 30 giugno 2015 del Commissario Delegato per gli interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi alluvionali che hanno interessato il territorio della Regione Veneto nei giorni dal 10 al 13 novembre 2012 (di seguito solo “Commissario Delegato”), nella parte in cui stabiliva che l'accertamento e la liquidazione del contributo richiesto fossero limitati in via cautelativa all'importo fissato dal regime *de minimis* pari ad € 200.000,00, nonché la determinazione n. 755 del 22 ottobre 2015 del Comune di San Michele al Tagliamento nella parte in cui stabiliva di liquidare, in via cautelativa, la somma di € 200.000,00 riservandosi successivi provvedimenti di liquidazione definitiva per la quota rimanente.

A sostegno della propria domanda, ha allegato che: - a seguito dei suddetti eventi calamitosi, il Presidente della Regione Veneto, con decreto n. 200 del 16 novembre 2012, ha dichiarato lo stato di crisi ai sensi della legge regionale n. 11/2011; - l'art. 1, comma 548, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, ha disposto che i Presidenti delle Regioni interessate dagli eventi alluvionali in questione operino in qualità di Commissari Delegati con i poteri e le modalità di cui al d.l. n. 74/2012, ossia con i poteri di ordinanza previsti in caso di dichiarazione dello stato di emergenza; - con determinazione n. 203 del 17 marzo 2015, il Comune di San Michele al Tagliamento ha effettuato una valutazione preliminare con esito positivo di ammissibilità della segnalazione di danno presentata dalla ricorrente per l'importo di € 1.160.000,00, con riserva di verificare la documentazione da presentarsi; - con successiva ordinanza n. 1/2015, il Commissario Delegato ha provveduto a stabilire che la percentuale di contributo riconoscibile a seguito degli eventi calamitosi era determinata nella misura del 100% del contributo ammissibile ed ha approvato, contestualmente, l'allegato relativo all'esito delle risultanze preliminari di ammissibilità delle segnalazioni di danno nel quale era riportato anche il

contributo di € 1.160.000,00 della ricorrente; - il Comune di San Michele al Tagliamento, che avrebbe dovuto adottare l'atto di determinazione e di liquidazione integrale del contributo ammesso pari ad € 1.148.222,39 (così rideterminato a seguito delle integrazioni presentate), ha adottato, invece, la determinazione n. 755 del 22 ottobre 2015 con cui, pur quantificando il contributo assegnato alla ricorrente in € 1.148.222,39, ha liquidato, in via cautelativa, la sola somma di € 200.000,00, riservandosi successivi provvedimenti di liquidazione definitiva per la quota rimanente (pari ad € 948.222,39), per il caso in cui il Commissario Delegato avesse proceduto al saldo; - tale provvedimento si fonda su una nota del Commissario Delegato (prot. n. 268353 del 30 giugno 2015) con la quale, a seguito di richieste di chiarimenti da parte dell'Amministrazione comunale in merito ai limiti connessi al regime "de minimis" e alla SOA, è stato precisato che *"vista la rilevanza della questione, il parere da voi proposto è oggetto di approfondita valutazione. In attesa si stabilisce che l'accertamento e la liquidazione del contributo vengano limitati in via cautelativa all'importo fissato dal regime de minimis pari ad € 200.000,00 nell'arco dei tre anni come stabilito dal regolamento UE 1998/2006"*.

Tanto premesso, la ricorrente, ritenendo dovuto il 100% del contributo (pari ad € 1.148.222,39), con il ricorso di primo grado ha articolato, in sintesi, le seguenti censure: 1) violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990 per difetto di motivazione; trattandosi di aiuti di Stato per fronteggiare danni causati da calamità naturali, non vi sarebbero i presupposti per le limitazioni di cui al Regolamento UE n. 1998/2006 non essendoci possibilità di falsare le regole della concorrenza, come previsto dall'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE); il d.l. n. 74/2012 – applicabile per il rinvio di cui all'art. 1, comma 548, della l. n. 228/2012 – prevedrebbe l'ammissibilità di contributi, nella misura del 100%, in caso di danni gravi a beni mobili strumentali all'attività compiuta; lo stesso art. 50 del Regolamento UE n. 651/2014, inoltre, prevedrebbe la compatibilità con il mercato interno ex art. 107 TFUE – con esenzione dell'obbligo di notifica di cui all'art. 108 TFUE – di aiuti destinati ad ovviare a danni arrecati da *"terremoti, valanghe, frane, inondazioni, trombe d'aria, uragani, eruzioni vulcaniche e incendi di origine naturale"*, previo riconoscimento da parte delle autorità pubbliche competenti dello Stato membro del carattere di calamità naturale dell'evento e sussistenza del nesso causale tra quest'ultimo e i danni subiti dall'impresa, condizioni tutte presenti nel caso in esame; 2) violazione dell'ordinanza commissariale n. 1/2015 che individua la percentuale di contributo erogabile nella misura del 100% del contributo ammissibile.

Con successivo atto per motivi aggiunti, la Bibione Spiaggia S.r.l. ha impugnato la nota prot. n. 512538 del 17 dicembre 2015 inviata dal Commissario Delegato all'Amministrazione Comunale con la quale è stato limitato l'importo del contributo ammesso e liquidabile ad € 200.000,00, quale limite massimo stabilito per l'erogazione degli aiuti di Stato in regime di *de minimis*. La nota si fonda sulla

considerazione per cui, non essendo intervenuta la dichiarazione dello stato di emergenza di cui all'art. 5 della L. n. 225/1992, non risulterebbero integrate “*le condizioni previste dall'art. 47, comma 1, lett. a) della L. n. 234/2012, norma generale sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*”.

La ricorrente ha ribadito le censure già formulate nel ricorso introduttivo, sviluppando ulteriormente le seguenti considerazioni: - carenza ed erroneità della motivazione atteso che il Commissario Delegato non potrebbe operare né attingere al Fondo per le emergenze in assenza di una situazione emergenziale e, in ogni caso, l'emergenza, pur non dichiarata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sarebbe stata riconosciuta *ex lege* stante il rinvio operato dall'art. 1, comma 548, della legge n. 228/2012 al d.l. n. 74/2012 convertito con legge n. 122/2012 e confermata dal d.p.c.m. 23 marzo 2013 di approvazione del piano degli interventi nelle regioni interessate dall'alluvione; inoltre, il Regolamento CE n. 651/2014, applicabile al caso in esame, non richiederebbe la dichiarazione dello stato di emergenza ma solo il riconoscimento formale della calamità pubblica da parte delle autorità pubbliche competenti dello stato membro, riconoscimento effettuato dal Presidente della Regione Veneto tramite la dichiarazione dello stato di crisi; - violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, stante la poca chiarezza della nota impugnata.

Con nuovo atto per motivi aggiunti, la ricorrente ha impugnato la determinazione del Comune di San Michele al Tagliamento n. 258 del 5 aprile 2016, nella parte in cui ha limitato in via definitiva il contributo ammesso e liquidabile in € 200.000,00, siccome fissato per il regime *de minimis*, nonché la nota del Commissario Delegato prot. n. 87463 del 4 marzo 2016; la ricorrente ha chiesto, altresì, l'accertamento della spettanza del contributo ammesso nella sua totalità e la conseguente condanna del Commissario Delegato e del Comune di San Michele al Tagliamento alla sua liquidazione.

Con la sentenza impugnata, il T.a.r. ha dichiarato inammissibile il ricorso originario, trattandosi di una impugnazione avverso atti endoprocedimentali e non definitivi, mentre ha respinto i motivi aggiunti, valutando congiuntamente le relative censure in quanto connesse e sostanzialmente riconducibili alla verifica della compatibilità degli aiuti in questione con il mercato interno ai sensi dell'art. 107, paragrafo 2, lettera b), del TFUE, con conseguente esenzione dall'obbligo di notifica di cui al successivo art. 108.

In particolare, premesso che la comunicazione del Commissario Delegato del 17 dicembre 2015 (così come gli ulteriori atti assunti sulla base di questa e, in particolare, la determinazione comunale n. 258 del 5 aprile 2016), che limita l'importo del contributo ammesso e liquidabile ad € 200.000,00, si fonda esclusivamente sul rilievo della mancata dichiarazione dello “*stato di emergenza*” di cui all'art. 5 della legge n. 225/1992, con conseguente insussistenza delle condizioni di cui all'art. 47 della legge n. 234/2012 (cfr. pag. 9 della sentenza impugnata), il T.a.r. ha ritenuto infondato il ricorso sulla base

del rilievo decisivo per cui nella specie lo "stato di emergenza" di cui all'art. 5 della legge n. 225/1992 non era stato dichiarato dal Consiglio dei Ministri, nonostante la richiesta in tal senso inoltrata dal Presidente della Regione Veneto con nota del 23 novembre 2012 (pag. 10-11 della sentenza impugnata).

A ciò ha aggiunto, inoltre, che la "mancanza della deliberazione dello stato di emergenza non può in alcun modo essere sostituita o surrogata" – ai fini dell'integrazione dei presupposti di cui all'art. 47 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 – dalla dichiarazione dello "stato di crisi" decretato dal Presidente della Regione Veneto (nel caso in esame, con provvedimento n. 200 del 16 novembre 2012), ai sensi dell'art. 106, comma 1, lett. a) della legge regionale 13 aprile 2001, n.11, essendone del tutto differenti presupposti, contenuti e finalità, come, peraltro, espressamente chiarito dallo stesso art. 106, comma 1, lett. c) della medesima legge regionale (cfr. pag. 12 della sentenza impugnata).

Con atto di appello, la società ha censurato la sentenza ritenendo che:

1) la dichiarazione dello stato di emergenza sarebbe stata implicitamente effettuata direttamente dalla legge (art. 1, comma 548, l.n. 228/2012, in combinato disposto con il d.l. n. 74/2012 e il d.p.c.m. 23 marzo 2013), come dimostrato dal fatto che il Presidente della Giunta regionale agiva in qualità di Commissario delegato alla gestione di uno stato di emergenza, con i relativi poteri connessi, ed utilizzando un fondo previsto solo per lo stato di emergenza;

2) in ogni caso, la formale dichiarazione dello stato di emergenza (prevista dall'art. 47, l.n. 234/2012) non sarebbe necessaria ai fini della qualificazione degli aiuti di Stato nell'ambito delle c.d. esenzioni di categoria, dal momento che la relativa disciplina europea direttamente applicabile prevede, tra le altre cose, solo che vi sia un "riconoscimento formale" del carattere di calamità naturale dell'evento da parte delle "autorità pubbliche competenti dello Stato membro" (cfr. art. 50, Reg. UE n. 651/2014, applicabile anche retroattivamente), condizioni che nella specie sussisterebbero (stante il decreto del Presidente della regione dichiarativo dello stato di crisi): da ciò deriverebbe, quindi, la necessaria disapplicazione della normativa interna in contrasto con quella europea (in subordine, viene proposta, in merito, istanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia).

Con apposite memorie, si sono costituite le amministrazioni resistenti, chiedendo il rigetto del ricorso.

In particolare, la Presidenza del Consiglio ha eccepito che: a) il rinvio operato al d.l. n. 74/2012 nella parte in cui si attribuisce la qualità di commissari delegati ai presidenti delle regioni, con i relativi poteri, non potrebbe essere intesa come implicita dichiarazione dello stato di emergenza, in quanto, se da un lato è vero che tale normativa viene espressamente richiamata dall'art. 1, comma 548, l. n. 228/2012, tuttavia, è anche vero che il d.l. n. 74/2012 era stato emanato per far fronte agli eventi sismici del 2012 per i quali, però, era stato anche effettivamente dichiarato lo stato di emergenza, con

la conseguenza quindi che l'applicabilità della comune disciplina non potrebbe implicare anche l'estensione del medesimo stato di emergenza; b) in ogni caso, l'appellante non ha impugnato il mancato accoglimento della richiesta presentata dal Presidente della Regione di dichiarazione dello Stato di emergenza da parte del Governo; c) il Fondo in questione non sarebbe quello per le emergenze nazionali, ma quello relativo a generici interventi di protezione civile; d) l'argomentazione relativa alla incompatibilità della normativa interna con quella europea sarebbe inammissibile in quanto proposta solo per la prima volta in appello; e) tra le calamità naturali previste dall'art. 50, Reg. UE n. 651/2014, non vi sarebbero gli eventi alluvionali in questione; f) l'art. 47, l.n. 234/2012 non sarebbe in contrasto con la normativa europea, in quanto non prevede un requisito più stringente ma si limita ad individuare l'autorità competente dello Stato membro (Consiglio dei Ministri); g) la dichiarazione dello stato di crisi non avrebbe alcuno dei requisiti previsti dal Reg. UE: non riguarderebbe una calamità naturale (gli eventi alluvionali non sarebbero ricompresi nell'elenco tassativo); non sarebbe proveniente da un'autorità dello Stato membro (ma da un organo della Regione); non sarebbe un riconoscimento formale (l'unico è la dichiarazione dello stato di emergenza) e non proverrebbe dall'organo competente (Consiglio dei Ministri).

L'appellante ha replicato alle suddette eccezioni, rilevando la tardività della memoria dell'Avvocatura.

All'odierna udienza pubblica, la causa è stata trattenuta per la decisione.

#### DIRITTO

1. – Come esposto nella parte in fatto, la controversia in esame trae origine dagli eventi alluvionali del novembre 2012 che hanno interessato la regione Veneto, a seguito dei quali il Comune di San Michele al Tagliamento (determinazione n. 258 del 5 aprile 2016), sulla base di provvedimenti del Commissario delegato (nota del 17 dicembre 2015), ha definitivamente limitato l'importo da riconoscere per il ristoro dei danni subiti in capo alla società ricorrente in quello fissato dal regime *de minimis* pari ad € 200.000,00, a fronte di una richiesta pari ad € 1.148.222,39.

Il T.a.r. ha rigettato i due ricorsi per motivi aggiunti, con cui sono stati impugnati rispettivamente i suddetti atti, ritenendo dirimente la pacifica circostanza dell'assenza della formale dichiarazione dello "stato di emergenza" da parte del Consiglio dei Ministri (espressamente richiesta dall'art. 47, l.n. 234/2012), non potendo questa essere surrogata dalla diversa dichiarazione dello "stato di crisi" a livello regionale, né desumersi implicitamente dalla normativa applicabile.

2. – Orbene, la questione che si pone all'attenzione del Collegio attiene alla legittimità o meno della limitazione degli importi da riconoscere a titolo di contributi pubblici per eventi calamitosi, alla luce della normativa nazionale ed europea in materia di aiuti di Stato applicabile alla specie.

Così definita la questione giuridica da risolvere, ne discende un preciso ordine di esame dei motivi di appello in base alla loro priorità logica.

Invero, in assenza di una esplicita graduazione dei motivi ad opera della parte, il giudice stabilisce l'ordine di trattazione dei motivi sulla base della loro consistenza oggettiva (radicalità del vizio) nonché del rapporto corrente fra gli stessi sul piano logico – giuridico e diacronico procedimentale (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 27 aprile 2015, n. 5, § 9.2).

Ciò posto, nel caso di specie occorre innanzitutto verificare se sia necessaria o meno la sussistenza di una formale dichiarazione dello stato di emergenza, mediante delibera del Consiglio dei ministri, ai fini del conseguimento della totalità degli aiuti pubblici in esame (secondo motivo di appello) e, solo in caso affermativo, occorre poi stabilire se tale necessaria deliberazione possa essere sostituita da una implicita dichiarazione di stato di emergenza in tesi desumibile dalla relativa normativa applicabile (primo motivo di appello).

3. – Orbene, avuto riguardo al secondo motivo di gravame, la parte appellante sostiene che la normativa nazionale applicabile (art. 47, comma 1, lett. a), legge n. 234 del 2012), nel prevedere la necessità di una formale dichiarazione dello stato di emergenza di cui all'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (disciplina oggi trasfusa nel d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 – Codice della protezione civile), ai fini della concessione della totalità degli aiuti pubblici per eventi calamitosi, si porrebbe in contrasto con la sovraordinata normativa europea direttamente applicabile (art. 50, Reg. UE n. 651/2014, avente efficacia retroattiva), la quale, per quanto qui interessa, prevede solo che vi sia un "*riconoscimento formale*" del carattere di calamità naturale dell'evento da parte delle "*autorità pubbliche competenti dello Stato membro*", condizioni che nella specie sarebbero sussistenti.

Ne deriverebbe, quindi, la disapplicazione della normativa interna in contrasto con quella europea, con conseguente esclusione della necessità di una formale dichiarazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei ministri (art. 47, comma 1, lett. a), legge n. 234 del 2012 che richiama l'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225), essendo a tal fine sufficiente il "*riconoscimento formale*" dello stato di crisi da parte del Presidente regionale ai sensi dell'art. 50, Reg. UE n. 651/2014.

Nell'ambito di tale motivo di appello, inoltre, la parte ha proposto una esplicita istanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267, comma 3, TFUE, nella subordinata ipotesi in cui venisse escluso il contrasto tra la normativa interna e quella europea, al fine di chiarire la compatibilità di tale previsione con l'ordinamento sovranazionale.

Il motivo di appello è infondato.

4. – Innanzitutto, occorre richiamare il quadro normativo di riferimento.

L'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), dopo aver sancito la generale incompatibilità con il mercato interno degli aiuti concessi dagli Stati che, favorendo talune imprese o

produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza (paragrafo 1), prevede, poi, la compatibilità di alcune categorie di aiuti di Stato, tra cui quella relativa a “*gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali*” (art. 107, paragrafo 2, lett. b), TFUE).

La 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), al suo art. 47 (Aiuti pubblici per calamità naturali) dispone, per quanto qui interessa, che gli aiuti pubblici concessi in ragione dei danni arrecati da calamità naturali o da altri eventi eccezionali (art. 107, paragrafo 2, lett. b), TFUE), possono essere concessi a soggetti che esercitano un'attività economica a condizione che “*l'area geografica nella quale il beneficiario esercita la propria attività economica rientri fra quelle per le quali è stato dichiarato lo stato di emergenza ai sensi degli articoli 2, comma 1, e 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225*” (art. 47, comma 1, lett. a), legge n. 234 del 2012).

Orbene, il dato testuale di quest'ultima norma è chiaro nel senso di ritenere necessaria una formale dichiarazione di “stato di emergenza” mediante delibera del Consiglio dei ministri, stante il preciso riferimento ai presupposti per la sua adozione, ossia il verificarsi di determinati eventi implicanti specifiche tipologie di intervento (art. 2, comma 1, l. n. 225 del 1992, oggi art. 7, d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1), nonché il riferimento alla procedura per la relativa adozione da parte dell'organo competente (art. 5, l. n. 225 del 1992, oggi art. 24, d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1).

Invero, la deliberazione dello stato di emergenza necessita di uno specifico procedimento di approvazione, delineato dalla legge 24 febbraio 1992, n. 225, art. 5 (vigente *ratione temporis*), che, oltre a disciplinarne l'iniziativa (proposta del Presidente del consiglio dei ministri o di un Ministro o Sottosegretario da lui delegato, formulata anche su richiesta di un presidente regionale), riserva espressamente alla competenza del Consiglio dei ministri l'adozione della relativa delibera la quale, peraltro, deve necessariamente contenere la fissazione della durata e dell'estensione territoriale dell'emergenza.

Peraltro, come rilevato dal T.a.r., si tratta di un provvedimento ben distinto, quanto a presupposti, procedimento ed effetti, da quello di competenza del Presidente della Regione.

Invero, la legge regionale 13 aprile 2001, n. 11 (nella versione vigente *ratione temporis*) prevedeva il potere del Presidente della Giunta regionale di dichiarare “*l'esistenza di stato di crisi*” al verificarsi di “*eventi calamitosi di rilevanza regionale*” (art. 106, comma 1, lett. a), aggiungendo che “*qualora, per fronteggiare l'evento, si renda necessario l'intervento dello Stato, il Presidente della Giunta regionale ne fa richiesta alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche al fine di ottenere la dichiarazione dello stato di emergenza, ai sensi dell'articolo 107, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 112/1998*” (art. 106, comma 1, lett. c), il quale, a sua volta, nell'individuare le funzioni



mantenute allo Stato, attribuisce rilievo nazionale *“alla deliberazione e alla revoca, d’intesa con le regioni interessate, dello stato di emergenza al verificarsi degli eventi di cui all’art. 2, comma 1, lettera c), della legge 24 febbraio 1992, n. 225”* (art. 107, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 112/1998).

Pertanto, il chiaro tenore letterale della disposizione non consente di ammettere in via surrogatoria altri atti equipollenti o impliciti.

4.1. – Tuttavia, secondo la prospettazione di parte appellante, tale previsione sarebbe stata poi superata dalla successiva e diversa disposizione normativa di rango europeo, secondo cui, ai fini della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato per eventi calamitosi, sarebbe sufficiente che vi sia un riconoscimento formale del carattere di calamità naturale dell’evento da parte (genericamente) delle autorità pubbliche competenti dello Stato membro (cfr. art. 50, Reg. UE n. 651/2014, applicabile anche retroattivamente), con conseguente disapplicazione della normativa interna contrastante (art. 47, comma 1, lett. a), legge n. 234 del 2012).

L’assunto è infondato.

Invero, il Regolamento Ue n. 651/2014 del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli artt. 107 e 108 del TFUE, al suo art. 50 (Regimi di aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da determinate calamità naturali), dispone che *“1. I regimi di aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da terremoti, valanghe, frane, inondazioni, trombe d’aria, uragani, eruzioni vulcaniche e incendi boschivi di origine naturale sono compatibili con il mercato interno ai sensi dell’articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del trattato e sono esentati dall’obbligo di notifica di cui all’articolo 108, paragrafo 3, del trattato purché soddisfino le condizioni di cui al presente articolo e al capo I”* (paragrafo 1).

Il successivo paragrafo del medesimo art. 50, dispone, tra le altre cose, che *“2. Gli aiuti sono concessi alle seguenti condizioni:*

*a) le autorità pubbliche competenti di uno Stato membro hanno riconosciuto formalmente il carattere di calamità naturale dell’evento; e*

*b) esiste un nesso causale diretto tra i danni provocati dalla calamità naturale e il danno subito dall’impresa”* (paragrafo 2).

Con tale disposizione normativa, quindi, vengono stabilite le condizioni affinché *“gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali”* (art. 107, par. 2, lett. b), TFUE) possano ritenersi compatibili con il mercato interno.

Pertanto, per tale categoria di aiuti occorre innanzitutto che *“le autorità pubbliche competenti”* dello Stato membro abbiano *“riconosciuto formalmente il carattere di calamità naturale dell’evento”* (art. 50, par. 2, lett. a), Reg. UE n. 651/2014).

Orbene, l'ordinamento italiano si pone in linea con la suddetta previsione europea, in quanto, con la contestata disposizione nazionale (art. 47, comma 1, lett. a), legge n. 234 del 2012), il legislatore interno ha individuato, rispettivamente, la “*pubblica autorità competente*” nel Consiglio dei ministri e il “*riconoscimento formale*” della calamità naturale nella relativa delibera dichiarativa dello stato di emergenza (art. 5, l. n. 225 del 1992, richiamato dal citato art. 47).

Si tratta, a ben vedere, di un assetto normativo che non si pone in contrasto con la disciplina sovranazionale.

Innanzitutto, in linea generale, giova ribadire che anche quando vengono in rilievo atti dell'Unione aventi natura di regolamento (“*obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile*”: art. 288, comma 2, TFUE), ciò non esclude il dovere degli Stati membri di adottare quelle “*misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione*” (art. 291, par. 1, TFUE).

Ciò posto, deve ritenersi che la disposizione in esame (art. 50, par. 2, lett. a), Reg. UE n. 651/2014) abbia lasciato un certo margine di discrezionalità agli Stati membri nella individuazione sia della specifica autorità pubblica competente a livello interno e sia della tipologia di atto con cui riconoscere formalmente il carattere di calamità naturale dell'evento.

Tale discrezionalità è stata, quindi, esercitata dal legislatore nazionale mediante il suddetto art. 47, comma 1, lett. a), legge n. 234 del 2012, che, come detto, ha individuato, rispettivamente, la “*pubblica autorità competente*” nel Consiglio dei ministri e il “*riconoscimento formale*” della calamità naturale nella delibera dichiarativa dello stato di emergenza ai sensi dell'art. 5, l. n. 225 del 1992, vigente *ratione temporis*.

Ciò, peraltro, consente di evitare il rischio di una parcellizzazione delle situazioni emergenziali, che, invece, solo in sede centrale possono essere adeguatamente apprezzate, anche al fine di soddisfare evidenti esigenze di armonizzazione ed uniformità di trattamento; del resto, la ripartizione delle attribuzioni fra le varie Amministrazioni ed articolazioni territoriali dello Stato membro esula dalle competenze dell'Unione, organizzazione sovranazionale costituita in via convenzionale, allo stato titolare dei soli poteri conferiti con i Trattati istitutivi (e con le relative, successive integrazioni) e non collocata in una posizione di generale e strutturale sovra-ordinazione rispetto agli Stati membri.

Oltretutto, osserva incidentalmente il Collegio, l'accentramento in capo al Consiglio dei Ministri del potere di decidere se ricorre una calamità nazionale è anche funzionale alla materia “*rapporti dello Stato con l'Unione Europea*” e “*perequazione delle risorse finanziarie*”, entrambe di esclusiva competenza (legislativa e regolamentare) statale (cfr. art. 117, comma 2, lett. a) ed e), nonché comma 6, Cost.).

Pertanto, una volta escluso il contrasto tra la normativa nazionale (art. 47, comma 1, lett. a), legge n. 234 del 2012) e quella europea applicabile (art. 50, par. 2, lett. a), Reg. UE n. 651/2014), con conseguente esclusione dei requisiti per la disapplicazione della prima, deve concludersi nel senso di ritenere che la formale dichiarazione dello stato di emergenza mediante delibera del Consiglio dei ministri costituisca un atto necessario e imprescindibile ai fini del conseguimento della totalità degli aiuti pubblici in esame.

4.2. – A questo punto, quindi, occorre esaminare la richiesta effettuata in via subordinata di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267, comma 3, TFUE, avente ad oggetto i seguenti quesiti:

1) *“se, nel caso di aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalla calamità naturali o da altri eventi eccezionali, l'art. 107, par. 2, lett. b), T.f.U.e. e l'art. 50, par. 2, lett. a), del regolamento U.e. n. 651/2014 della Commissione, ostino all'applicazione dell'art. 47, comma 1, lett. a), l. n. 234/2012, che limita l'ambito di applicazione dell'esenzione alle sole aree geografiche rientranti «tra quelle per le quali è stato dichiarato lo stato di emergenza ai sensi degli artt. 2, comma 1, e 5, della legge n. 225/1992»”;*

2) *in caso di risposta negativa al primo quesito interpretativo, “se, nel caso di aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalla calamità naturali o da altri eventi eccezionali, l'art. 107, par. 2, lett. b), T.f.U.e. e l'art. 50, par. 2, lett. a), del regolamento U.e. n. 651/2014 della Commissione, ostino all'interpretazione dell'art. 47, comma 1, lett. a), l. n. 234/2012, che limita l'ambito di applicazione dell'esenzione alle sole aree rientranti «tra quelle per le quali è stato dichiarato lo stato di emergenza ai sensi degli artt. 2, comma 1, e 5, della legge n. 225/1992», nel senso che la dichiarazione dello stato di emergenza debba promanare esclusivamente dal Consiglio dei ministri e non anche da altra Autorità pubblica competente, secondo il diritto interno, a dichiarare lo stato di calamità naturale”* (pag. 17 e 18 dell'appello).

4.3. – L'istanza è infondata.

A tal riguardo, occorre fare qualche breve puntualizzazione.

4.3.1. – Come è noto, per i giudici di ultima istanza, quale è questo Consiglio di Stato, sussiste, in linea di massima, il dovere di rinvio pregiudiziale qualora nel corso del processo venga sollevata o, comunque, rilevata una questione interpretativa inerente ai Trattati o agli atti dell'Unione (art. 267, comma 3, TFUE).

Nel tentativo di meglio definire i contorni di tale istituto, la Corte di giustizia ha chiarito, da un lato, che il dovere di rinvio pregiudiziale *“non costituisce un rimedio giuridico esperibile dalle parti di una controversia pendente dinanzi ad un giudice nazionale”* (Corte di giustizia, 6 ottobre 1982, *Cilfit*, causa 283/81, punto 9) e, dall'altro lato, che il giudice di ultima istanza *“non può essere esonerato*

da detto obbligo per il solo motivo che ha già adito la Corte in via pregiudiziale nell'ambito del medesimo procedimento nazionale”, ferma restando comunque la possibilità di “astenersi dal sottoporre una questione pregiudiziale alla Corte per motivi d’irricevibilità inerenti al procedimento dinanzi a detto giudice, fatto salvo il rispetto dei principi di equivalenza e di effettività” (Corte di giustizia, 6 ottobre 2021, *Conorzio Italian Management*, C-561/19, punto 66).

4.3.2. – Ciò posto, la giurisprudenza sovranazionale, a partire dalla nota sentenza del 6 ottobre 1982, *Cilfit*, causa 283/81 (d’ora in poi, sentenza *Cilfit*) è ormai consolidata nell’individuare alcuni limiti al suddetto dovere di rinvio per i giudici di ultima istanza in tre particolari ipotesi:

- 1) se la questione non è pertinente ai fini della decisione del caso (sentenza *Cilfit*, punto 10);
- 2) se la disposizione comunitaria di cui è causa ha già costituito oggetto di interpretazione da parte della Corte (Corte di giustizia, 27 marzo 1963, *Da Costa*, cause 28-30/62, racc. pag. 73; sentenza *Cilfit*, punto 14);
- 3) se la corretta applicazione del diritto comunitario si impone con tale evidenza da non lasciar adito a ragionevoli dubbi (sentenza *Cilfit*, punto 21).

4.3.3. – Con specifico riferimento a quest’ultima ipotesi (fattispecie del c.d. atto chiaro – *acte clair*), la stessa Corte di giustizia ha precisato che, prima di giungere a tale conclusione, il giudice nazionale “deve maturare il convincimento che la stessa evidenza si imporrebbe anche ai giudici degli altri Stati membri ed alla Corte di giustizia” (sentenza *Cilfit*, punto 16), aggiungendo, altresì, che tale eventualità va valutata in funzione “delle caratteristiche del diritto comunitario e delle particolari difficoltà che la sua interpretazione presenta” (sentenza *Cilfit*, punto 17), considerando che:

- a) le norme comunitarie sono redatte in diverse lingue e che le varie versioni linguistiche fanno fede nella stessa misura, per cui “l’interpretazione di una norma comunitaria comporta quindi il raffronto di tali versioni” (sentenza *Cilfit*, punto 18);
- b) anche nel caso di piena concordanza delle versioni linguistiche, il diritto dell’Unione europea “impiega una terminologia propria” e che “le nozioni giuridiche non presentano necessariamente lo stesso contenuto nel diritto comunitario e nei vari diritti nazionali” (sentenza *Cilfit*, punto 19);
- c) ogni disposizione di diritto comunitario “va ricollocata nel proprio contesto e interpretata alla luce dell’insieme delle disposizioni del suddetto diritto, delle sue finalità, nonché del suo stadio di evoluzione al momento in cui va data applicazione alla disposizione di cui trattasi” (sentenza *Cilfit*, punto 20).

4.3.4. – La successiva giurisprudenza sovranazionale sui c.d. criteri *Cilfit*, nel confermare tale orientamento, ha svolto ulteriori considerazioni in merito alla nozione di “dubbio ragionevole” (*any reasonable doubt*) sulla corretta interpretazione del diritto dell’Unione, la cui sussistenza impone al giudice di ultima istanza di effettuare il rinvio pregiudiziale.

In particolare, con la sentenza del 6 ottobre 2021, *Consorzio Italian Management*, C-561/19 (d'ora in poi, sentenza *Consorzio*) è stato affermato che se il giudice nazionale “*non può certamente essere tenuto a effettuare, a tal riguardo, un esame di ciascuna delle versioni linguistiche della disposizione dell'Unione di cui trattasi, ciò non toglie che esso deve tener conto delle divergenze tra le versioni linguistiche di tale disposizione di cui è a conoscenza, segnatamente quando tali divergenze sono esposte dalle parti e sono comprovate*” (sentenza *Consorzio*, punto 44).

Inoltre, la “*mera possibilità di effettuare una o diverse altre letture di una disposizione del diritto dell'Unione*”, nei limiti in cui nessuna di queste altre letture appaia sufficientemente plausibile al giudice nazionale interessato, “*non può essere sufficiente per considerare che sussista un dubbio ragionevole quanto all'interpretazione corretta di tale disposizione*” (sentenza *Consorzio*, punto 48). Tuttavia, “*quando l'esistenza di orientamenti giurisprudenziali divergenti*” – in seno agli organi giurisdizionali di un medesimo Stato membro o tra organi giurisdizionali di Stati membri diversi – relativi all'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione “*è portata a conoscenza del giudice nazionale di ultima istanza, esso deve prestare particolare attenzione nella sua valutazione riguardo a un'eventuale assenza di ragionevole dubbio quanto all'interpretazione corretta della disposizione dell'Unione di cui trattasi e tenere conto, segnatamente, dell'obiettivo perseguito dalla procedura pregiudiziale che è quello di assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione*” (sentenza *Consorzio*, punto 49).

4.3.5. – Pertanto, si è ritenuto che, qualora il giudice di ultima istanza si trovi in una delle tre situazioni che consentono l'esonero dal dovere di effettuare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, “*la motivazione della sua decisione deve far emergere*” (così la sentenza *Consorzio*, punto 51) la sussistenza dei relativi presupposti, ossia: a) che la questione di diritto dell'Unione sollevata non è rilevante ai fini della soluzione della controversia; ovvero b) che l'interpretazione della disposizione considerata del diritto dell'Unione è fondata sulla giurisprudenza della Corte (c.d. *acte éclairé*); ovvero c) in mancanza di tale giurisprudenza, che l'interpretazione del diritto dell'Unione si è imposta al giudice nazionale di ultima istanza con un'evidenza tale da non lasciar adito a ragionevoli dubbi (c.d. *acte clair*).

Il Collegio osserva, incidentalmente, che la recente giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha recepito tale orientamento della Corte di giustizia, anche al fine di chiarirne il rapporto con le peculiarità della normativa italiana in materia di responsabilità civile del magistrato per mancato rinvio, ribadendo, in estrema sintesi, che l'art. 267, comma 3, TFUE impone al giudice di ultima istanza di esaminare la questione “*in maniera indipendente e con tutta la dovuta attenzione*” e di inserire una “*motivazione*” che “*deve far emergere*” le ragioni del mancato rinvio (*acte clair, acte*

*éclairé* o rilevanza della questione indicata dalle parti come “pregiudiziale”: cfr. Cons. Stato, Sez. IV, ord. 21 marzo 2024, n. 2789).

4.3.6. – Infine, in ordine al *quantum* di motivazione necessaria al fine di ritenersi legittimamente esonerato dal dovere di rinvio pregiudiziale in presenza di un c.d. atto chiaro, la Corte di giustizia ha escluso che il giudice di ultima istanza debba “*dimostrare in maniera circostanziata*” che gli altri giudici di ultima istanza degli Stati membri e la Corte “*adotterebbero la medesima interpretazione*” (Corte di giustizia, 15 dicembre 2022, C-597/21, *Centro Petroli Roma s.r.l.*, punto 58), ma è sufficiente che egli “*abbia maturato la convinzione*” sulla base dei criteri interpretativi e delle considerazioni espresse nella consolidata giurisprudenza europea che gli altri giudici di ultima istanza degli Stati membri e la Corte “*condividerebbero la sua analisi*” (Corte di giustizia, 15 dicembre 2022, C-597/21, *Centro Petroli Roma s.r.l.*, punto 54).

Anche su questo aspetto, la giurisprudenza della Corte di giustizia può dirsi ormai consolidata (cfr. ordinanza 15 dicembre 2022, *Società Eredi Raimondo Bufarini*, C144/22, punti 39-46; ordinanza 27 aprile 2023, *Associazione Raggio Verde*, C-482/22, punti 39-46; ordinanza 27 aprile 2023, *Ministero della Giustizia*, C495/22, punti 29-36; sentenza 25 gennaio 2024, *GC e altri contro Croce Rossa Italiana*, C389/22, punti 58-61).

4.3.7. – Concludendo sul punto, quindi, deve ritenersi che l’onere motivazionale che grava in capo al giudice di ultima istanza, al fine di ritenersi legittimamente esonerato dalla formulazione di rinvio pregiudiziale in presenza di un c.d. atto chiaro, implica il dovere di motivare sulle ragioni che portano il medesimo giudice ad escludere la sussistenza di un ragionevole dubbio sulla corretta interpretazione del diritto dell’Unione sulla base dei c.d. criteri *Cilfit*, senza la necessità di dimostrare che anche i giudici degli altri Stati membri e la Corte “*adotterebbero la medesima interpretazione*”, essendo a tal fine sufficiente che le argomentazioni utilizzate per escludere la sussistenza di un ragionevole dubbio interpretativo siano condivisibili in base ad un canone di ragionevolezza (ossia che, in una prospettiva oggettiva, anche gli altri giudici e la Corte “*condividerebbero la sua analisi*”).

4.4. – Ciò posto, deve ritenersi che nel caso di specie non sussista alcun ragionevole dubbio in ordine alla corretta applicazione dell’art. 50, par. 2, lett. a), Reg. UE n. 651/2014.

Premesso che tale disposizione normativa è certamente pertinente e rilevante ai fini della decisione della controversia e che non constano precedenti della Corte di giustizia aventi ad oggetto la specifica questione in esame, si deve innanzitutto rilevare che nessuna difficoltà interpretativa emerge dal raffronto tra le varie versioni linguistiche (sentenza *Cilfit*, punto 18), avuto riguardo alle espressioni utilizzate, in particolare, nella lingua inglese (“*the competent public authorities of a Member State have formally recognised the character of the event as a natural disaster*”), nella lingua francese (“*les autorités publiques compétentes d’un État membre ont reconnu officiellement l’événement comme*

*une calamité naturelle*”) e in quella spagnola (“*que las autoridades públicas competentes de un Estado miembro hayan reconocido formalmente que el suceso constituye un desastre natural*”).

Dovendo, infatti, escludere un onere di esaminare ciascuna delle versioni linguistiche della disposizione in oggetto, deve prendersi atto della insussistenza di divergenze tra le traduzioni in ben tre altre lingue ufficiali, né, comunque, “*tali divergenze sono esposte dalle parti e sono comprovate*” (sentenza, *Conorzio*, punto 44).

Con specifico riferimento al criterio dell’interpretazione letterale dell’espressione “*autorità pubbliche competenti*”, anche avuto riguardo alla terminologia e alle nozioni giuridiche proprie del diritto dell’Unione (sentenza *Cilfit*, punto 19), si deve osservare come nessun ragionevole dubbio possa nutrirsi in ordine alla sussistenza di un margine di discrezionalità in capo agli Stati membri nella individuazione della relativa autorità competente a livello interno.

A tal riguardo, peraltro, occorre ribadire che la “*mera possibilità di effettuare una o diverse altre letture di una disposizione del diritto dell’Unione*”, nei limiti in cui nessuna di queste altre letture appaia sufficientemente plausibile al giudice nazionale interessato, “*non può essere sufficiente per considerare che sussista un dubbio ragionevole quanto all’interpretazione corretta di tale disposizione*” (sentenza *Conorzio*, punto 48).

Pertanto, la mera possibilità di interpretare, rispettivamente, l’espressione “*autorità pubbliche competenti*” nel senso di includere anche il Presidente della Regione e la nozione di “*riconoscimento formale*” nel senso di includere anche il decreto regionale dichiarativo dello stato di crisi (art. 106, comma 1, lett. a) della legge regionale 13 aprile 2001, n.11) non è sufficiente per ritenere sussistente un dubbio ragionevole in ordine alla corretta interpretazione della disposizione in esame (art. 50, par. 2, lett. a), Reg. UE n. 651/2014).

Al contrario, movendo da una interpretazione sistematica, teleologica ed evolutiva (sentenza *Cilfit*, punto 20) della disposizione in oggetto, si deve senz’altro escludere la percorribilità della tesi estensiva prospettata dalla parte appellante.

In particolare, dovendo leggere la norma (art. 50, par. 2, lett. a), Reg. UE n. 651/2014) alla luce delle disposizioni dei Trattati (art. 107, par. 2, lett. b), TFUE) e delle finalità del diritto europeo della concorrenza, deve essere preliminarmente individuato il rapporto tra regola ed eccezione.

Come è noto, il Trattato sul funzionamento dell’Unione europea sancisce un generale principio di incompatibilità degli aiuti di Stato con il mercato interno (art. 107, par. 1, TFUE).

Tale divieto, tuttavia, ammette delle deroghe rispetto ad alcune categorie di aiuti che sono ritenuti compatibili (art. 107, par. 2, TFUE) o possono essere dichiarati compatibili (art. 107, par. 3, TFUE) con il mercato interno.

Con specifico riferimento alla categoria di aiuti “*destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali*” (art. 107, par. 2, let. b), TFUE), la Corte di giustizia dell’Unione europea ha avuto modo di precisare che “*da una giurisprudenza costante risulta che, trattandosi di una deroga al principio generale dell’incompatibilità degli aiuti di Stato con il mercato interno, sancito all’articolo 107, paragrafo 1, TFUE, le disposizioni del paragrafo 2, lettera b), di detto articolo devono formare oggetto di un’interpretazione restrittiva*” (Corte di giustizia, 28 settembre 2023, *Ryanair/Commissione*, C321/21 P, punto 19).

Pertanto, dovendo dare una interpretazione restrittiva alla citata deroga, deve escludersi che possano essere ritenuti compatibili con il mercato interno tutti gli aiuti pubblici concessi a seguito di una qualsiasi calamità naturale, riconosciuta formalmente da una qualsiasi autorità pubblica (nella specie, mediante decreto del Presidente regionale dichiarativo dello stato di crisi). Al contrario, proprio la lettura estensiva prospettata dalla parte appellante potrebbe sollevare qualche dubbio di compatibilità con la normativa europea, così come interpretata dalla Corte di giustizia.

Inoltre, con riferimento alla tipologia di eventi calamitosi, lo stesso regolamento n. 651/2014 ha avuto modo di precisare che “*Per motivi di certezza del diritto, è necessario definire il tipo di eventi che possono costituire una calamità naturale esentati in virtù del presente regolamento. Ai fini del presente regolamento, è necessario considerare eventi calamitosi di origine naturale i terremoti, le frane, le inondazioni, in particolare le inondazioni provocate da straripamenti di fiumi o laghi, le valanghe, le trombe d’aria, gli uragani, le eruzioni vulcaniche e gli incendi boschivi di origine naturale*” mentre “*I danni causati da condizioni meteorologiche avverse quali gelo, grandine, ghiaccio, pioggia o siccità non dovrebbero essere considerati una calamità naturale ai sensi dell’articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del trattato*” (Considerando n. 69).

Da ciò ne consegue che, così come non tutti gli eventi calamitosi sono idonei a giustificare una deroga al divieto di aiuti di Stato ai sensi dell’art. 107, par. 2, let. b), TFUE, allo stesso modo non tutte le autorità pubbliche competenti, nel diritto interno, a riconoscere il carattere *lato sensu* calamitoso di un evento hanno altresì il potere di disporre la concessione di aiuti pubblici in deroga al cennato divieto di cui all’art. 107 TFUE.

Tali considerazioni valgono, quindi, a confermare l’assenza, nel caso di specie, di un ragionevole dubbio in ordine alla corretta interpretazione del diritto dell’Unione applicabile.

Ne deriva, pertanto, che la disposizione nazionale che, ai fini della concessione di aiuti pubblici, individua nel solo Consiglio dei ministri l’autorità competente a riconoscere il carattere di calamità naturale di un evento e nella delibera dichiarativa dello stato di emergenza il corrispondente atto formale di riconoscimento, deve ritenersi in linea con la suddetta interpretazione (necessariamente) restrittiva del diritto dell’Unione.



In conclusione, quindi, non sussistono i presupposti per un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

5. – Una volta accertata la necessità di una formale dichiarazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei ministri, ai sensi della normativa nazionale vigente (conforme al quadro giuridico unionale), si può passare ora ad esaminare il primo motivo di appello, con il quale la società ha sostenuto la tesi della sussistenza di una dichiarazione dello stato di emergenza che, nella specie, sarebbe stata effettuata direttamente dalla legge (“*nello specifico, dall’art. 1, comma 548, l. n. 228/2012, letto in combinato disposto con il d.l. n. 74/2012 cui tale normativa rinvia e con il d.p.c.m. 23 marzo 2013*”: pag. 9 dell’atto di appello).

A sostegno di tale assunto, ha dedotto due ordini di argomentazioni:

- a) il Presidente della Giunta regionale agiva in qualità di Commissario delegato alla gestione di uno stato di emergenza, con i relativi poteri di ordinanza (ai sensi del d.l. n. 74/2012);
- b) i fondi incrementati dall’art. 1, comma 548, l.n. 228/2012 e ripartiti dal d.p.c.m. 23 marzo 2013, sono quelli previsti per lo stato di emergenza.

A tal riguardo, peraltro, occorre precisare che la tesi della “dichiarazione *ex lege*” deve essere correttamente intesa nel senso di ritenere sufficiente anche una “dichiarazione implicita” di stato di emergenza, desumibile dalla relativa normativa applicabile, essendo pacifico tra le parti che, nel caso in esame, una esplicita dichiarazione in tal senso non è mai intervenuta, nè in via governativa (ai sensi dell’art. 5, legge 24 febbraio 1992, n. 225), nè in via legislativa.

Si tratta, quindi, di verificare se, in mancanza di una formale delibera del Consiglio dei ministri, lo stato di emergenza possa ritenersi ugualmente sussistente in base alla speciale normativa applicabile. Il motivo di appello è infondato.

5.1. – Innanzitutto, occorre ricostruire il quadro normativo di riferimento.

In primo luogo, l’art. 1, comma 548, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013) ha “*incrementato nella misura di 250 milioni di € per l’anno 2013*” il Fondo per la protezione civile (art. 6, comma 1, d.l. n. 142 del 1991) in relazione agli “*eventi alluvionali che hanno colpito il territorio nazionale nel mese di novembre 2012*” da ripartirsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (nella specie, il d.p.c.m. 23 marzo 2013).

In secondo luogo, la medesima disposizione ha stabilito che i “*presidenti delle regioni interessate operano in qualità di commissari delegati con i poteri e le modalità*” già previste dal d.l. n. 74 del 2012 in relazione agli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012.

Con tale ultimo decreto è stato altresì previsto che “*i Presidenti delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto operano in qualità di Commissari delegati*” (art. 1, comma 2, d.l. n. 74 del 2012) nonché “*con i poteri di cui all’art. 5, comma 2, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e con le deroghe*

*alle disposizioni vigenti stabilite con delibera del Consiglio dei Ministri adottata nelle forme di cui all'articolo 5, comma 1, della citata legge*" (art. 1, comma 4, d.l. n. 74 del 2012).

Per quanto riguarda la dichiarazione dello stato di emergenza, come già evidenziato, occorre fare riferimento alla legge 24 febbraio 1992, n. 225, nella versione vigente *ratione temporis*, ossia al momento della richiesta, da parte del Presidente della giunta regionale veneta, di dichiarazione dello stato di emergenza nazionale (atto n. 532368 del 23 novembre 2012), secondo il principio del *tempus regit actum*.

Tale normativa disponeva che, al verificarsi di "*calamità naturali o connesse con l'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità ed estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo*" (art. 2, comma 1, lett. c), ovvero nell'imminenza del verificarsi di tali eventi, il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del consiglio dei ministri o di un Ministro o Sottosegretario da lui delegato, formulata anche su richiesta del Presidente della regione interessata, "*delibera lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi, disponendo in ordine all'esercizio del potere di ordinanza nonché indicando l'amministrazione pubblica competente in via ordinaria a coordinare gli interventi conseguenti all'evento successivamente alla scadenza del termine di durata dello stato di emergenza*" (art. 5, comma 1, primo periodo).

Inoltre, si prevedeva che "*Con le medesime modalità si procede alla eventuale revoca dello stato di emergenza al venire meno dei relativi presupposti*" (art. 5, comma 1, ultimo periodo).

5.2. – Orbene, da tale complessivo quadro normativo non si può desumere la sussistenza di una implicita dichiarazione legislativa dello stato di emergenza, come preteso dalla parte appellante.

In primo luogo, non vale argomentare la suddetta tesi movendo dall'utilizzo del medesimo Fondo previsto per le emergenze nazionali.

Infatti, se da un lato è vero che, ai sensi della normativa applicabile in ragione del tempo, gli interventi conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza venivano finanziati con le risorse del "*Fondo nazionale di protezione civile*" (art. 5, comma 5-*quinqies*, legge n. 225 del 1992, *ratione temporis* applicabile), tuttavia, dall'altro lato, è anche vero che l'utilizzo di tale fondo non è un indice univoco dell'esistenza di una emergenza nazionale, stante l'uso promiscuo di tali risorse anche in relazione agli interventi di protezione civile non aventi rilievo nazionale.

Ciò trova un sicuro riscontro normativo nella successiva istituzione di uno specifico "*Fondo per le emergenze nazionali*" istituito con decreto legge 14 agosto 2013, n. 93 (art. 10, co. 1), il quale ha modificato il suddetto art. 5, comma 5-*quinqies*, legge n. 225 del 1992, prevedendo che agli oneri connessi agli interventi conseguenti agli eventi per i quali il Consiglio dei Ministri delibera la

dichiarazione dello stato di emergenza si provvede con l'utilizzo delle risorse "*del Fondo per le emergenze nazionali istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Protezione civile*" e non più con le risorse del Fondo nazionale di protezione civile.

Pertanto, deve ritenersi che solo l'utilizzo del Fondo per le emergenze nazionali presupponga la previa deliberazione dello stato di emergenza, ma non anche l'utilizzo del Fondo di protezione civile che, invece, ben può essere utilizzato a prescindere dalla suddetta dichiarazione.

Nel caso di specie, invece, è pacifico tra le parti che l'incremento dei fondi (art. 1, comma 548, legge n. 228 del 2012) e la successiva ripartizione (d.p.c.m. 23 marzo 2013) hanno interessato esclusivamente il Fondo per la protezione civile (art. 6, comma 1, d.l. n. 142 del 1991) e non già il diverso, successivo e specifico Fondo per le emergenze nazionali (art. 5, comma 5-*quinquies*, legge n. 225 del 1992, come modificato dall'art. 10, co. 1, d.l. 14 agosto 2013, n. 93.).

5.3. – In secondo luogo, non può desumersi l'esistenza di una implicita dichiarazione dello stato di emergenza nemmeno dal rinvio operato al decreto legge 6 giugno 2012, n. 74, relativo agli eventi sismici del 20-29 maggio 2012.

In particolare, l'invocato art. 1, comma 548, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 ha stabilito che i "*presidenti delle regioni interessate operano in qualità di commissari delegati con i poteri e le modalità di cui al decreto legge 6 giugno 2012, n. 74*".

Tale ultima normativa, prevedeva che "*i Presidenti delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto operano in qualità di Commissari delegati*" (art. 1, comma 2, d.l. n. 74 del 2012), operando altresì "*con i poteri di cui all'art. 5, comma 2, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e con le deroghe alle disposizioni vigenti stabilite con delibera del Consiglio dei Ministri adottata nelle forme di cui all'articolo 5, comma 1, della citata legge*" (art. 1, comma 4, d.l. n. 74 del 2012).

Inoltre, il suddetto decreto legge faceva seguito allo "*stato di emergenza dichiarato con le delibere del Consiglio dei Ministri del 22 e del 30 maggio 2012*", poi prorogato (art. 1, comma 3, d.l. n. 74 del 2012).

5.3.1. – Ciò posto, occorre innanzitutto escludere che possa esservi stata una estensione *ex lege* dello stato di emergenza dichiarato per gli eventi sismici del maggio 2012 ai successivi eventi alluvionali del novembre 2012.

A tal riguardo, viene in rilievo innanzitutto una ragione di ordine logico, prima ancora che giuridico. Infatti, l'impossibilità di estendere agli eventi alluvionali del novembre 2012 gli effetti di una delibera dello stato di emergenza adottata in relazione ai diversi eventi sismici del maggio 2012 trova fondamento nella considerazione logica per cui si tratta di eventi evidentemente diversi tra loro, con specifico riguardo alla durata, intensità, estensione territoriale e conseguenze dannose, per cui non risulta concepibile una siffatta equiparazione.

5.3.2. – Inoltre, da un punto di vista formale e testuale, occorre notare come il rinvio operato dall'art. 1, comma 548, legge n. 228 del 2012 (invocato da parte appellante) è limitato ai “*poteri e le modalità di cui al decreto legge 6 giugno 2012, n. 74*”, ossia ai “*poteri di cui all'art. 5, comma 2, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e con le deroghe alle disposizioni vigenti stabilite con delibera del Consiglio dei Ministri adottata nelle forme di cui all'articolo 5, comma 1, della citata legge*” (art. 1, comma 4, d.l. n. 74 del 2012).

Si tratta, quindi, del riconoscimento in capo ai presidenti delle regioni interessate del potere di adottare “*ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e secondo i criteri indicati nel decreto di dichiarazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico*” (art. 5, comma 2, legge n. 225 del 1992).

Il riconoscimento legislativo del suddetto potere di ordinanza non comporta, dunque, l'esistenza di una (implicita) dichiarazione di stato di emergenza, sia perché questa è di competenza del solo Consiglio dei Ministri all'esito di uno specifico procedimento, sia, comunque, perché il rinvio *de quo* è operato con esclusivo riferimento ai poteri esercitabili nella specie.

In conclusione, quindi, il ricorso deve essere rigettato.

6. – Le spese di lite possono essere integralmente compensate in ragione della novità della questione trattata.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Compensa integralmente le spese di lite.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 marzo 2024 con l'intervento dei magistrati:

Luca Lamberti, Presidente FF

Silvia Martino, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Rosario Carrano, Consigliere, Estensore

Eugenio Tagliasacchi, Consigliere