

INTRODUZIONE ALLO STUDIO DELLA FINANZA PUBBLICA PER LE AREE COLPITE DA CALAMITÀ

Lorenzo del Federico

SOMMARIO: Premessa. – 1. Gli interventi di finanza pubblica. – 2. L'evoluzione degli aiuti di Stato nel diritto dell'Unione Europea. – 3. L'approccio finanziario dell'Unione Europea. – 4. La tendenza a sostituire gli interventi di finanza pubblica con forme di assicurazione obbligatoria. – Conclusioni.

Premessa

Come noto l'Italia è un paese ad alto rischio per le calamità naturali; sono purtroppo frequenti terremoti, alluvioni, frane ecc. Tuttavia il nostro ordinamento giuridico non risulta adeguato alla latente e diffusa situazione di rischio, fatta eccezione per la positiva esperienza del servizio di Protezione Civile, istituito dalla L. 24 febbraio 1992, n. 225¹. Si riscontra una meritoria attenzione per la gestione delle emergenze, proficuamente affidata al servizio di Protezione Civile, mentre risultano carenti le azioni di prevenzione delle calamità ed i regimi specificamente destinati al recupero, alla ricostruzione ed allo sviluppo delle aree danneggiate; soprattutto vi è scarsa attenzione per i profili finanziari².

La superficialità e/o spregiudicatezza con cui le autorità Italiane trattano questi profili stanno dando corpo ad una situazione drammatica, come risulta chiaramente da alcune iniziative della Commissione Europea volte al recupero di sgravi fiscali indebitamente fruiti da imprese localizzate in aree colpite da calamità³.

¹ V. per tutti F. GANDINI, A. MONTAGNI, *La protezione civile*, Milano, 2007, i quali evidenziano senza incertezze che "l'esperienza recente ci ha insegnato che la protezione civile italiana funziona" (*op. cit.*, 5).

² E. GERELLI, *Catastrofismo e terremoti*, Milano, 2012.

³ Commissione Europea, Comunic. Stampa, *Aiuti di Stato in Italia: la Commissione constatata che in zone colpite da calamità naturali sono stati concessi sgravi fiscali anche a imprese che non hanno sofferto danni*, 14 agosto 2015.

Tali questioni risultano quanto mai problematiche⁴ e verranno attentamente esaminate⁵, ma in queste note introduttive l'obiettivo è quello di delineare il quadro generale delle misure di finanza pubblica utilizzate per fronteggiare le calamità naturali⁶.

Ovviamente i contributi presenti in questo volume dedicano particolare attenzione all'ordinamento Italiano (v. *infra* Parte III e IV): il nostro sistema è stato specificamente ed approfonditamente indagato in tutti i suoi risvolti teorici ed applicativi, non solo in ragione del contesto nazionale (soggettivo ed oggettivo) in cui è maturata la ricerca, ma anche per la rilevanza tradizionalmente assunta dalle politiche finanziarie e fiscali promozionali; infine ha destato particolare interesse l'esperienza della Protezione Civile Italiana⁷.

Nel nostro ordinamento non si rinviene una esplicita definizione di "calamità naturale" o di "disastro ambientale", ma la legge sulla Protezione Civile, n. 225/1992, distingue gli eventi calamitosi in base al loro "grado di pericolosità" ed agli interventi necessari a fronteggiarli.

Gli eventi calamitosi, naturali o causati dall'uomo, sono divisi in tre diverse categorie (art. 2 della L. n. 225/1992)⁸, e solo quelli che richiedono interventi immediati, con mezzi e poteri straordinari⁹, consentono di deliberare lo "stato di emergenza"¹⁰; a seguito della dichiarazione si attivano l'organizzazione dei soccorsi e le misure amministrative e finanziarie.

⁴ V. per tutti le anticipatrici riflessioni critiche di F. FICHERA, *Calamità naturali e aiuti di Stato: il caso dell'Abruzzo*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2012, p. 301 ss.

⁵ Sul punto i contributi di F. Fichera, F. Gallo, O. Lombardi, e A. Quattrocchi (v. *infra*).

⁶ Per un completo inquadramento dei profili Europei e comparatistici v. AA.VV., *Tax Implications of Environmental Disasters and Pollution*, a cura di M. Basilavecchia, L. del Federico, P. Mastellone, The Netherlands, 2015, cui si rinvia per le puntuali analisi relative ai sistemi nazionali di Austria, Francia, Germania, Italia, Portogallo, Spagna, Svezia e Paesi scandinavi, Ungheria, Giappone.

⁷ Si rinvia ai contributi di F. Politi, G. Scanu e G. De Maio (v. *infra*).

⁸ Nel sistema della Protezione Civile la nozione di "evento calamitoso" ricomprende sia gli eventi naturali, sia quelli causati dall'attività dell'uomo, per cui, in genere, tutte le disposizioni che presuppongono la definizione giuridica di "evento calamitoso" sono applicabili anche ai disastri ambientali.

⁹ In particolare, per far fronte agli eventi di cui all'art. 2, lett. c), L. n. 225/1992, è previsto un eccezionale potere di ordinanza, anche derogatorio (c.d. *extra ordinem*) rispetto alle disposizioni vigenti, purché rispettoso dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

¹⁰ L'art. 2, lett. c), L. n. 225/1992 riguarda eventi che per intensità ed estensione non possono essere fronteggiati con mezzi ordinari. Secondo la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 ottobre 2012 (in G.U. 5 febbraio 2013, n. 3) lo stato di emergenza è configurabile laddove «una determinata situazione richiede l'adozione di misure che trascendono le capacità operative e finanziarie degli enti competenti in via ordinaria»; tale valutazione deve aver riguardo all'urgenza dell'intervento rispetto alla salvaguardia della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente.

Per quanto riguarda la tipologia delle misure finanziarie vengono emanate di volta in volta disposizioni *ad hoc* per fronteggiare le diverse calamità e le varie emergenze, manca quindi un sistema standardizzato, ordinato e prevedibile; comunque, grazie ad una preziosa documentazione istituzionale, è possibile la ricostruzione della significativa prassi legislativa, quantomeno in materia di eventi sismici¹¹.

Tra chiari e scuri – salva la eccezione per la struttura della Protezione Civile – l’esperienza Italiana non risulta dissimile da quella degli altri grandi paesi sviluppati dell’area OECD, ma suscita profonde perplessità l’inadeguatezza delle azioni volte a fronteggiare gli effetti dannosi delle calamità nella fase della ricostruzione e dello sviluppo; sul piano teorico colpisce la scarsa attenzione per le misure finanziarie e tributarie impiegate in tali azioni.

L’esperienza Italiana risulta emblematica di una problematica che da tempo ha assunto rilevanza globale, essendo ormai diffusa la consapevolezza che il nostro pianeta sia diventato un ambiente di vita fragile, con aree sovrappopolate, grave inquinamento, riscaldamento globale ed instabilità geologica.

Le statistiche sono allarmanti. I dati mostrano l’incremento, la frequenza e l’intensità delle calamità, naturali o causate dall’uomo, in tutte le parti del mondo, ma soprattutto nelle aree economicamente sviluppate e densamente popolate. Nel decennio 1999-2009 l’Europa ha patito ben il 20% della totalità dei disastri a livello mondiale; nel decennio a causa di questi disastri hanno perso la vita oltre 100.000 persone e si sono avuti danni per oltre 150 miliardi di euro¹².

Nel 2009 il Trattato di Lisbona ha assegnato all’Unione Europea nuove competenze per gestire le calamità. Le nuove norme hanno avviato un processo evolutivo, proiettando le misure Europee di tutela umanitaria e di protezione civile oltre la vecchia prassi delle azioni *ad hoc*, con l’obiettivo di dar corpo ad un sistema di interventi programmato, prevedibile e tempestivo¹³.

Tuttavia a livello globale ed a livello nazionale si riscontra tutt’ora un variegato ed eterogeneo insieme di misure che vengono assunte ed implementate di volta in volta in occasione delle diverse calamità. Questo caotico insieme di misure

¹¹ Camera dei deputati, XVI legislatura, *I principali eventi sismici a partire dal 1968. Normativa antisismica, finanziamenti, agevolazioni fiscali e contributive*, in www.camera.it, 2009, ove è possibile rinvenire tutti gli interventi materiali ed economici posti in essere a seguito dei maggiori eventi sismici verificatisi nel nostro paese. Per la ricostruzione storica degli eventi sismici Italiani e del coevo quadro legislativo e finanziario v. E. GERELLI, *Catastrofismo e terremoti*, cit., p. 76 ss.

¹² I dati sono tratti da D. GUHA-SAPIR, F. VOS, R. BELOW, S. PONSERRE, *Annual Disaster Statistical Review 2010. The numbers and the trends*, Centre for research on the Epidemiology of Disasters (CRED), Université Catholique de Louvain, Bruxelles, 2011.

¹³ V. per tutti M. GESTRI, *EU disaster response law: principles and instruments*, in AA.VV., *International Disaster Response Law*, a cura di A. De Guttry, M. Gestri, G. Venturini, Berlin-Heidelberg, 2012, p. 105 ss.

ad hoc causa inefficienti sovrapposizioni, incoerenze e spreco di risorse finanziarie, soprattutto in caso di calamità transnazionali (*cross border*)¹⁴.

La necessità di un efficace coordinamento è stata evidenziata da studiosi ed esperti e ciò ha indotto le Nazioni Unite ad affrontare questi problemi. Ma al di là delle aspirazioni dell'ONU e dell'Unione Europea regna attualmente una grande confusione, soprattutto in Italia¹⁵.

Negli ultimi anni il tema del regime giuridico delle azioni a supporto delle aree colpite da calamità ha attratto l'attenzione non solo delle istituzioni internazionali, Europee e nazionali, ma anche della pubblica opinione, degli operatori e della dottrina¹⁶. A tutti i livelli è maturata la consapevolezza della necessità di un migliore coordinamento fra i vari attori coinvolti nelle misure di intervento, così come della necessità di ottimizzare tali misure rendendole più rapide, efficienti e controllabili¹⁷.

In questo contesto, nonostante la loro indubbia importanza, i profili finanziari e fiscali sono spesso trascurati. Eppure lo studio di questi profili consente di sviluppare una analisi che va oltre la fase della emergenza e si proietta nella fase successiva della ricostruzione e dello sviluppo. Fase questa in cui spicca il delicato tema della compatibilità delle misure nazionali con i vincoli Europei in materia di aiuti di Stato.

È quindi necessario riflettere attentamente, evitando ogni contingenza emotiva e/o emergenziale, sulla funzione e sugli strumenti della finanza pubblica in favore delle aree colpite da calamità.

¹⁴ F. CASOLARI, *The External Dimension of the EU Disaster Response Law*, in AA.VV., *International Disaster Response Law*, cit., p. 129 ss.; G. ADINOLFI, *The Role of International Financial Institution*, *ibidem*, p. 601 ss.; P. WEGENER, P. MASTELLONE, *Cross-Border Calamities, Marine Accidents and Disasters in International Waters*, in AA.VV., *Tax Implications of Environmental Disasters and Pollution*, cit., p. 169 ss.

¹⁵ In generale v.: D. MACRAE, *Which Risk and Who Decides When There Are So Many Players?*, in AA.VV., *Governing Disasters. The Challenges of Emergency Risk Regulation*, a cura di A. Alemanno, Cheltenham, 2011, p. 13 ss.; F. ZORZI GIUSTINIANI, *The Works of the International Law Commission on 'Protection of Persons in the Event of disasters'. A critical appraisal*, in AA.VV., *International Disaster Response Law*, cit., 65; sul caso italiano v.: E. GERELLI, *Catastrofismo e terremoti*, cit., p. 117 ss. ed i contributi F. Politi, G. Scanu e G. De Maio (v. *infra*).

¹⁶ A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008, p. 183 ss.; A. FIORITTO, M. SIMONCINI, *If and when: towards standard-based regulation in the reduction of catastrophic risks*, in AA.VV., *Governing Disasters*, cit., p. 115 ss.; F. GALLO, *Politiche europee, finanza e fiscalità per le aree danneggiate*, in *Rass. trib.*, 2013, p. 1215; C. BUCCICO, *I benefici fiscali per le aree colpite da calamità naturali*, in *Dir. prat. trib.*, 2013, I, p. 1106 ss.; F. FICHERA, *Calamità naturali, principi costituzionali e agevolazioni fiscali*, in *Rass. trib.*, 2014, p. 1214.

¹⁷ M. SARGIACOMO, L. IANNI, J. EVERETT, *Accounting for Suffering: Calculative Practices in the Field of Disaster Relief*, in *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 25, no. 7/2014, p. 652 ss.

1. *Gli interventi di finanza pubblica*

Grazie ad una ordinata e selezionata documentazione istituzionale risulta possibile ricostruire la prassi legislativa Italiana¹⁸ e delineare le misure più ricorrenti implementate, di volta in volta, per fronteggiare le calamità.

Si rinvengono:

- misure materiali, quali i servizi emergenziali di assistenza alla popolazione ed servizi di messa in sicurezza dei fabbricati;
- misure amministrative, quali la sospensione dei termini di legge, dei mutui bancari ed in genere dei pagamenti;
- misure agevolative fiscali, quali sospensione o rinvio dei termini per gli adempimenti e/o per i versamenti tributari e/o contributivi;
- erogazioni finanziarie, quali sussidi alle famiglie e/o alle imprese, mutui agevolati, finanziamenti di scopo, ecc.¹⁹.

In questa sede l'attenzione viene concentrata sui finanziamenti pubblici e sui benefici fiscali per fronteggiare le calamità, nella fase in cui, superata l'emergenza, si entra in una logica di ricostruzione, recupero e sviluppo.

L'esperienza mostra che l'azione delle istituzioni internazionali viene concentrata nella fase emergenziale, a sostegno delle popolazioni colpite. Viceversa, nella fase seguente, quando diventa necessario gestire i fondi pubblici e le misure fiscali per il recupero e lo sviluppo del sistema produttivo, gli Stati assumono un ruolo pressoché esclusivo. Anche quando i sussidi vengono originati dalle istituzioni internazionali sono sempre gli Stati ad assumere la gestione delle procedure e delle misure di intervento.

Questa situazione risulta particolarmente complessa nell'Unione Europea, ove gli Stati non hanno mano libera, dovendosi confrontare con il divieto di aiuti di Stato, in quanto le misure di intervento possono danneggiare o mettere in pericolo la libera concorrenza nel mercato interno. Ed è appena il caso di ricordare che gli aiuti di Stato, come espressione di spesa pubblica, possono assumere forma finanziaria o fiscale (*rectius* tributaria)²⁰.

Nella sua consueta rassegna degli aiuti di Stato la Commissione Europea definisce i sussidi come trasferimenti in denaro, diretti o indiretti, gestiti sotto forma di finanziamenti, contributi, ecc.; i benefici tributari, invece, includono tutte

¹⁸ Camera dei deputati, XVI legislatura, *I principali eventi sismici a partire dal 1968. Normativa antisismica, finanziamenti, agevolazioni fiscali e contributive*, cit.

¹⁹ Per una analitica classificazione di tutte le misure di intervento si v. i contributi contenuti nella parte III di questo volume.

²⁰ R. BARENTS, *Directory of EC Case Law on State Aids*, The Netherlands, 2008, 147 ss.; F. RASI, *I confini della nozione*, in AA.VV., *Aiuti di Stato in materia fiscale*, a cura di L. Salvini, Padova, 2007, p. 55 ss.; F. FIORENTINO, *Agevolazioni fiscali e aiuti di Stato*, in AA.VV., *Agevolazioni fiscali ed aiuti di Stato*, a cura di M. Ingrosso, G. Tesaro, Napoli, 2009, p. 375 ss.

le misure comportanti un onere tributario più basso di quello che sarebbe risultato applicabile in base al normale regime di tassazione. I benefici tributari consistono in genere in esenzioni, riduzioni della base imponibile o delle aliquote e dilazione dei pagamenti.

È essenziale evidenziare che gli interventi Statali possono svilupparsi *ex post* – attraverso i summenzionati sussidi e benefici tributari – o *ex ante*, attraverso forme di assicurazione obbligatoria a fronte delle calamità naturali o causate dall'uomo.

Gli studiosi, di varia estrazione, concordano nel ritenere che la prima fase dopo il disastro è sempre traumatica e distruttiva, ma tale situazione drammatica produce immediatamente un senso di solidarietà fra gli esseri umani²¹. Da questo punto di vista il disastro può rappresentare un fattore di sviluppo nel medio-lungo termine: esso si pone come indicatore di una identità collettiva, misurando la capacità di risposta dello stato colpito²². Laddove lo Stato colpito dal disastro risulti capace di rispondere e di recuperare la sua “normalità”, avrà pure l'occasione di sviluppare la sua capacità di cambiamento ed innovazione.

Sotto questo punto di vista il disastro può essere analizzato non solo come opportunità per il rilancio dello sviluppo, ma anche come chiave di lettura per valutare l'effettività/efficienza della leadership istituzionale e delle misure finanziarie adottate²³. Così è essenziale focalizzare non solo la reazione immediata per fronteggiare il disastro, ma anche la reazione di medio-lungo termine, che si configura come vero e proprio indicatore della efficienza e della capacità d'innovazione dello Stato colpito.

2. L'evoluzione degli aiuti di Stato nel diritto dell'Unione Europea

Come accennato, all'interno degli Stati membri dell'Unione Europea il principale problema giuridico è causato dalle esistenti restrizioni, nel fronteggiare le calamità mediante sussidi finanziari e benefici tributari, in ragione del tradizionale divieto di aiuti di Stato che limita fortemente le politiche economiche nazionali²⁴.

²¹ N. ZACK, *Ethics for Disasters*, Lanham, 2009, p. 125 ss.

²² Per tali considerazioni v. M. PELLING, K. DILL, *Natural Disaster as Catalysts of Political Action*, in ISP/NSC Briefing Paper, no. 06/2001, p. 4 ss., ma soprattutto E. GERELLI, *Catastrofismo e terremoti*, cit., pp. 11 ss., 117 ss. Questi profili sono considerati soprattutto nei contributi di F. Moschetti e F. Gallo (v. *infra*).

²³ E. GERELLI, *Catastrofismo e terremoti*, cit., p. 97 ss.

²⁴ Presenta quindi particolare interesse il sistema Giapponese, libero dai condizionamenti in materia di aiuti di Stato, molto avanzato sul piano delle politiche di prevenzione e caratterizzato da una ampia esperienza in materia di eventi sismici, v. KAWABATA *The Japanese Experience: Fukushima beyond Disaster – Tax and Public Finance Assistance*, in AA.VV., *Tax Implications of Environmental Disasters and Pollution*, cit., p. 157 ss.

Ciononostante – nell’attuale scenario Europeo – è possibile sviluppare una moderna concezione del divieto di aiuti di Stato, andando oltre la tradizionale logica della fiscalità neutrale, verso una più attuale ed efficace logica della fiscalità funzionale (finalizzata a realizzare politiche sociali), scevra dalle arcaiche limitazioni mercantilistiche e più rispondente alle necessità degli Stati e delle popolazioni²⁵.

In questo contesto gli aiuti di Stato vanno storicizzati, partendo dal sistema d’origine, centrato sulla salvaguardia della libera concorrenza, strumentale alla creazione del mercato unico Europeo; comprensibile quindi il divieto degli aiuti di Stato, ritenuti distorsivi della concorrenza e dannosi per il mercato²⁶.

Tuttavia, chiarita la genesi, i divieti e le giustificazioni concernenti gli aiuti di Stato debbono essere vagliati nel più ampio quadro dei principi dei Trattati Europei. In questa prospettiva si deve considerare che la giurisprudenza della Corte di Giustizia UE ha ampliato i valori di riferimento, ed al contempo i valori base dell’integrazione Europea vanno affrancandosi dall’approccio originale di tipo meramente economico (basti pensare ai fondamentali diritti dell’uomo, alla circolazione dei principi generali del diritto dell’Unione ed allo sviluppo della coesione sociale nelle politiche dell’Unione).

In tema di aiuti di Stato il nucleo storico dei valori consiste nella salvaguardia delle libertà economiche, che si pone come punto di partenza per la creazione delle Comunità Europee e del Mercato Comune Europeo, considerati passaggi fondamentali, ma di certo non punto di arrivo, del processo di integrazione Europea. Nella stesso contesto si pone il tradizionale concetto della neutralità fiscale, ancora oggi ampiamente diffuso.

Queste sono le basi della regola Europea secondo cui «salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui in-

²⁵ Secondo la Commissione Europea, *EU State Aid Modernisation (SAM)*, COM(2012) 209 finale, 8 maggio 2012, in questa nuova prospettiva «*modernised State aid control should facilitate the treatment of aid which is well-designed, targeted at identified market failures and objectives of common interest, and less distortive (“good aid”). This shall ensure that public support stimulates innovation, green technologies, human capital development, avoids environmental harm and ultimately promotes growth, employment and EU competitiveness. Such aid will best contribute to growth when it targets a market failure and thereby complements, not replaces, private spending. State aid will be effective in achieving the desired public policy objective only when it has an incentive effect, i.e. it induces the aid beneficiary to undertake activities it would not have done without the aid. And State aid will have the greatest impact on growth only when it is designed in a way which limits competition distortions and keeps the internal market competitive and open*». Ognuno può percepire che questo nuovo trend mostra un salto di qualità, dalla logica del divieto degli aiuti a quella del controllo degli aiuti.

²⁶ Sull’approccio tradizionale e più marcatamente restrittivo v. R. BARENTS, *Directory of EC Case Law on State Aids*, cit., p. 23 ss.; per la dottrina Italiana M. INGROSSO, *La comunitarizzazione del diritto tributario*, in AA.VV., *Agevolazioni fiscali ed aiuti di Stato*, cit., pp. 57-58, il quale tende a configurare il divieto di aiuti di Stato come divieto assoluto.

cidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.» (v. ora l'art. 107 TFUE).

Comunque, pur volendo ritenere ancora meritevole di considerazione il principio della neutralità fiscale²⁷, anche il tradizionale orientamento, tutt'ora dominante, non può certo negare che la tutela della concorrenza deve essere bilanciata con altri interessi, altrettanto tutelati dal diritto dell'Unione Europea, così come quelli posti a base delle politiche regionali dell'Unione per migliorare la qualità della vita e promuovere l'occupazione e l'equa distribuzione del reddito²⁸.

Del resto è ben noto che l'Unione Europea si prefigge obiettivi ambiziosi ed aggreganti essendo impegnata a:

- promuovere un progresso economico e sociale ed un elevato livello di occupazione e pervenire a uno sviluppo equilibrato e sostenibile, in particolare mediante la creazione di uno spazio senza frontiere interne, il rafforzamento della coesione economica e sociale e l'instaurazione di un'unione economica e monetaria;
- affermare la sua identità sulla scena internazionale, in particolare mediante l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune;
- rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini dei suoi Stati membri mediante l'istituzione di una cittadinanza dell'Unione;
- conservare e sviluppare l'Unione quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione e la lotta contro la criminalità;
- mantenere integralmente l'*acquis communautaire* e costruire su di esso le politiche e le forme di cooperazione previste dai Trattati (art. 3 TUE).

²⁷ Come è noto la neutralità fiscale è tradizionalmente considerata un principio base dell'Unione Europea, tuttavia in numerosi documenti ufficiali delle istituzioni Europee si trovano considerevoli aperture a favore della funzione promozionale della fiscalità (v. *infra*). Per il costante riferimento alla finanza neutrale come connotato dell'ordinamento comunitario v. ad es.: P. BORIA, *L'anti-sovrano. Potere tributario e sovranità nell'ordinamento comunitario*, Torino, 2004, p. 110; A. LA SCALA, *I principi fondamentali in materia tributaria in seno alla costituzione dell'Unione Europea*, Milano, 2005, p. 375; viceversa, in sintonia con le linee evolutive qui esposte, v.: F. FICHERA, *Gli aiuti fiscali nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. dir. fin.*, 1998, I, p. 90; ID., *Calamità naturali, principi costituzionali e agevolazioni fiscali*, cit., p. 1216 ss.; L. DEL FEDERICO, *Agevolazioni fiscali nazionali ed aiuti di Stato, tra principi costituzionali ed ordinamento Comunitario*, in *Riv. dir. trib. int.*, 2006, p. 3 ss.; P. COPPOLA, *Il fisco come leva ed acceleratore delle politiche di sviluppo*, Padova, 2012, p. 71 ss.; si rinvia in particolare ai contributi di F. Fichera e F. Gallo (v. *infra*).

²⁸ Su tale evoluzione v. soprattutto Commissione Europea, *Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM(2010) 2020, 3 marzo 2010, e Commissione Europea, *EU State Aid Modernisation (SAM)*, COM(2012) 209 finale, 8 maggio 2012. Da un punto di vista teorico v. ad esempio: KOENIG, *Where is the State aid law heading to?*, in *European State Aid Law Quarterly*, vol. 13, no. 4/2014, p. 611 ss.; VILLAR EZCURRA, *EU State Aid and Energy Policies as an Instrument of Environmental Protection: Current Stage and New Trends*, *ibidem*, p. 665 ss.

Anche nel concreto ed attuale funzionamento delle istituzioni e nel sistema delle politiche è chiaro che l'Unione ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune, di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni (artt. 3 e 4 Tratt. CE), uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un alto livello di occupazione e di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita sostenibile, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri (artt. 2-11 TFUE)²⁹.

L'intervento pubblico nell'economia si mostra quindi come strumento irrinunciabile per la realizzazione degli obiettivi dell'Unione³⁰.

Pertanto nel sistema degli aiuti il Trattato FUE ammette talune deroghe al divieto generale, posto comunque soltanto in tema di imprese e produzioni.

Ne è prova inequivocabile la chiara formulazione della norma secondo cui gli aiuti di Stato «salvo deroghe contemplate dal presente trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri...».

L'art. 107 TFUE prevede ampie e considerevoli eccezioni al divieto di aiuti di Stato. La norma afferma in linea di principio la centralità del mercato interno, demarca la natura pubblicistica delle risorse volte a finanziare gli aiuti, pone il principio della irrilevanza delle forme, delinea il requisito della selettività del trattamento di favore, identifica la concorrenza come interesse tutelato dal divieto, qualifica la violazione del divieto come illecito anche di mero pericolo.

Tuttavia, nel contempo, la stessa norma chiarisce che sono *ipso iure* compatibili con il mercato interno:

- gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti;
- «*gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali*» (lett. b, comma 2 – v. *infra* Parte II);
- gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione.

Inoltre, prosegue l'art. 107, «possono considerarsi compatibili con il mercato interno»:

²⁹ V. anche la Carta Europea dei Diritti Fondamentali, che riconosce una vasta gamma di diritti personali, civili, politici economici e sociali ai cittadini e residenti dell'Unione.

³⁰ In questa prospettiva il recente Trattato di stabilità, coordinamento e governo nell'unione Economica e Monetaria (TSCG) è molto significativo (v. soprattutto l'art. 1.1). Per un completo quadro storico evolutivo v. per tutti P. COPPOLA, *Il fisco come leva*, cit., pp. 71 ss., 321 ss.

- gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle c.d. regioni ultraperiferiche (art. 349 TFUE), tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale;
- gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse Europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro;
- gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse;
- gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune;
- «le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione» (lett. e, comma 3)³¹.

La presenza di questa ultima clausola aperta è la dimostrazione che il divieto di aiuti di Stato non è concepibile come principio assoluto; il divieto è stabilito infatti per gli Stati Membri, ma non per l'Unione.

In questa prospettiva è opportuno ricordare che la Corte di Giustizia UE ha chiarito in più occasioni che il divieto degli aiuti di stato non è assoluto, ed ha affermato che «il Trattato disponendo... l'esame permanente e il controllo degli aiuti da parte della Commissione, ha inteso far sì che l'accertamento dell'eventuale incompatibilità di un aiuto col mercato comune risulti di competenza di quest'ultima»³². Gli aiuti di Stato possono essere compatibili con il Trattato se realizzano obiettivi di comune interesse chiaramente definiti e se non falsano la concorrenza in misura contraria al comune interesse.

Il controllo degli aiuti di Stato consiste dunque nel trovare il giusto equilibrio tra gli effetti negativi sulla concorrenza e gli effetti positivi in termini di comune interesse, dove i previsti vantaggi in termini di comune interesse devono essere superiori alle distorsioni della concorrenza³³.

³¹ La formulazione originaria – «le altre categorie di aiuto determinate con decisione del Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione» (art. 87, comma 3, lett. e) – è stata cambiata con il Trattato di Lisbona, rimuovendo il requisito della «maggioranza qualificata» (v. art. 107, comma 3, lett. e, TFEU). La nuova formulazione rinforza le aperture verso una visione moderna del divieto di aiuti di Stato ed una più ampia prospettiva per l'intervento nel mercato da parte dell'Unione e degli Stati Membri.

³² Tra le tante v.: CG 27 marzo 1980, 61/79, Denkavit, in Racc., 1205; CG 21 marzo 1990, C-142/87, Belgio c. Commissione, in Racc., 1990, I, 959.

³³ Infatti, secondo le nuove politiche della Commissione Europea «4. *Europe's growth potential can be increased by better focusing public expenditure and by creating appropriate conditions for recovery to take off and last. In particular, public spending should become more efficient, effective and*

Il Trattato affida questo compito alla Commissione Europea, ed invero, nell'esercizio della sua riserva di amministrazione, la Commissione opera ritenendo che la salvaguardia della concorrenza non debba impedire una distribuzione efficace e dinamica delle risorse, dovendo essere relazionata con tutte le altre politiche comunitarie, tra le quali spicca quella relativa alla coesione economica e sociale.

Sotto altro profilo l'adozione rigorosa del divieto di aiuti di Stato sarebbe irragionevole, considerando che la realizzazione del mercato interno, sebbene abbia fortemente limitato la sovranità degli Stati membri, vietando l'adozione di misure protezionistiche ed eliminando le barriere doganali, non ha, tuttavia, comportato l'eliminazione della responsabilità degli esecutivi nazionali in ordine alla stabilità economica e finanziaria. Inoltre, come è noto, l'istituzione dell'euro ed il conferimento delle relative competenze alla Banca Centrale Europea hanno sottratto agli Stati Membri dell'Eurozona l'esercizio della leva monetaria, facendo assumere grande rilevanza all'utilizzo della leva fiscale quale strumento di politica economica.

La fenomenologia dinamica degli aiuti di Stato si gioca quindi nel difficile equilibrio tra il vecchio principio della neutralità fiscale, la salvaguardia della concorrenza e del mercato, e la ponderazione degli interessi tutelati dalle politiche Europee.

Orbene, anche se non vi sono dubbi che la politica fiscale non rientra tra le competenze dell'Unione Europea e che l'implementazione del mercato interno è permeata dal principio di neutralità fiscale, il conformismo ideologico a tale principio non può essere accettato. Cionondimeno è necessario ammettere che generalmente il principio di neutralità fiscale si pone come uno dei fondamentali parametri per le azioni di contrasto della competizione fiscale dannosa praticata dagli Stati³⁴.

L'esperienza mostra che spesso gli aiuti di Stato – più o meno palesi – incidono fortemente sulla pianificazione delle iniziative commerciali. Questo spiega

targeted at growth-promoting policies that fulfil common European objectives. 5. Some of that public spending will take the form of State aid, be it in the form of direct expenditure, tax incentives, State guarantees or other. Stronger and better targeted State aid control can encourage the design of more effective growth-enhancing policies and it can ensure that competition distortions remain limited so that the internal market remains open and contestable» (Comm. Eu., *EU State Aid Modernisation (SAM)*, COM(2012) 209 finale, 8 maggio 2012).

³⁴ Generalmente i tributi dovrebbero essere neutrali per assicurare che gli investimenti vengano effettuati in ragione della migliore allocazione da un punto di vista economico. Ciò dovrebbe consentire di ridurre il rischio di inefficienze allocative, che si verificano quando gli investimenti non sono effettuati laddove la produttività del capitale è più alta. Comunque la politica fiscale può essere usata per contrastare i fallimenti del mercato, nel senso che distorsioni o inefficienze in un particolare contesto possono essere corrette mediante l'impiego di specifici incentivi fiscali (v. da ultimo P. COPPOLA, *Il fisco come leva*, cit.).

perché la Commissione Europea è così attiva e vigile nel monitoraggio degli aiuti attivati dagli Stati Membri, operando con estremo impegno a tutela della concorrenza e del mercato interno; del resto questo costante monitoraggio consente alle istituzioni Europee di espandere le loro competenze, senza dover agire con il vincolo della regola dell'unanimità richiesta dai Trattati in materia fiscale.

Per quanto riguarda specificamente il tema degli interventi finanziari e fiscali volti a fronteggiare le calamità ed a favorire il recupero e lo sviluppo delle aree colpite, si assiste spesso ad iniziative nazionali variegatamente maldestre, in genere meramente negligenti, ma a volte palesemente spregiudicate.

I Legislatori nazionali non percepiscono sempre ed appieno i vincoli posti dall'art. 107 TFUE in materia di aiuti di Stato e questo approccio inadeguato è aggravato dal fatto che per «*gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali*» la compatibilità dell'aiuto opera *ipso iure*. Ciò induce gli Stati ad assumere iniziative etichettate in tal modo, ma sostanzialmente ben distanti dalla logica della legittimità *ipso iure*. Basti pensare alle misure di aiuto Italiane attualmente oggetto di indagine da parte della Commissione Europea³⁵.

Gli Stati non possono sottrarsi alla loro specifica responsabilità di modulare in modo appropriato le misure di aiuto destinate ad ovviare ai danni arrecati dalle calamità: a differenza di quello che frequentemente avviene, tali misure di aiuto debbono essere funzionalizzate al ristoro dei danni, in una logica di fiscalità compensativa (v. *infra* § 3); viceversa si assiste a maldestri tentativi di implementare aiuti allo sviluppo, mascherati come interventi di ristoro in favore delle aree danneggiate.

Spesso risulterebbe più proficuo istruire e strutturare al meglio una misura di aiuto, giustificandola in base agli altri presupposti contemplati dall'art. 107

³⁵ Commissione Europea, Comunic. Stampa, *Aiuti di Stato in Italia: la Commissione constata che in zone colpite da calamità naturali sono stati concessi sgravi fiscali anche a imprese che non hanno sofferto danni cit.* L'iniziativa riguarda tutta una serie di leggi Italiane «nessuna delle quali è stata notificata alla Commissione prima dell'attuazione». In particolare: – «dopo il terremoto del 1990 in Sicilia e le inondazioni del 1994 in Italia settentrionale, le autorità italiane hanno consentito alle imprese di sospendere e rinviare il pagamento delle imposte, dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi obbligatori in caso di ubicazione nelle zone colpite da tali calamità naturali. La normativa italiana adottata tra il 2002 e il 2005 ha convertito tali rinvii e sospensioni in misure di condono che hanno ridotto del 90% il debito fiscale e contributivo delle imprese...»; – «nel periodo 2007-2011, l'Italia ha adottato misure analoghe nell'ambito dei terremoti in Umbria e nelle Marche (1997), in Molise e in Puglia (2002) e in Abruzzo (2009), riducendo del 60% gli importi di imposte o contributi sociali dovuti dalle imprese situate nelle aree colpite»; – «una misura analoga ha ridotto del 50% gli importi dovuti da imprese situate nell'area colpita dall'eruzione vulcanica e dal terremoto in Sicilia (2002)». La Commissione evidenzia che tutte queste misure risultano prive di qualsivoglia collegamento con i danni effettivamente subiti dalle imprese. In merito si rinvia soprattutto ai contributi di F. Fichera, O. Lombardi e C. Buccico (v. *infra*).

TFUE, soprattutto ove si considerino le opportunità offerte dal nuovo corso avviato a livello Europeo per favorire l'evoluzione degli aiuti di Stato.

3. *L'approccio finanziario dell'Unione Europea*

L'Unione Europea pone vincoli e limiti, ma attiva politiche promozionali, salvaguarda i diritti individuali e collettivi ed offre molteplici opportunità di consolidamento e sviluppo, anche di natura finanziaria.

Stando al tema, una volta verificatasi una calamità l'Unione Europea risponde tempestivamente e direttamente mediante il Fondo di Solidarietà dell'Unione Europea (FSUE) e lo Strumento Finanziario per la Protezione Civile (SFPC). Queste misure finanziarie³⁶ rappresentano un esempio significativo della nuova dimensione sociale assunta dall'Unione, in base alla clausola di solidarietà, introdotta dal Trattato di Lisbona nell'art. 222, comma 1, TFUE, secondo cui «l'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro... sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo».

Si tratta di un vero e proprio obbligo giuridico gravante sull'Unione e sugli Stati Membri per l'attivazione delle misure a sostegno dello Stato Membro vittima della calamità³⁷. Comunque le misure di sostegno possono (debbono) essere attivate soltanto a seguito di una richiesta ufficiale formulata dalle autorità politiche dello Stato colpito dalla calamità³⁸.

In base alla normativa Europea attuativa il Fondo di Solidarietà interviene in caso di rilevanti calamità con serie ripercussioni sulle condizioni di vita, sull'ambiente naturale o sull'economia di uno o più Stati Membri colpiti³⁹. L'intervento del Fondo di Solidarietà assume la forma di un unico e complessivo finanziamento, concepito e quantificato come complementare rispetto agli impegni di finanza pubblica gravanti sullo Stato vittima, che si pone come soggetto responsabile della gestione del finanziamento Europeo, sotto tutti i punti di vista.

Di norma l'accantonamento effettuato a copertura delle possibili richieste è di circa un miliardo di euro per anno. Nell'insieme, dalla creazione del Fondo, nel 2002, sino al 2010, sono stati attivati 42 interventi, per un ammontare complessi-

³⁶ Sui meccanismi di funzionamento di tali misure finanziarie v. P. PISTONE, E. TRAVERSA, *European Fiscal and Tax Policies for Damaged Areas: The European Legal Framework of Reference*, in AA.VV., *Tax Implications of Environmental Disasters and Pollution*, cit., p. 15 ss.

³⁷ Sulle implicazioni sistematiche della "clausola di solidarietà" v. per tutti M. GESTRI, *EU Disaster Response Law: Principles and Instruments*, cit., p. 108 ss.

³⁸ Art. 222, comma 2, «Se uno Stato membro... è vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo, gli altri Stati membri, su richiesta delle sue autorità politiche, gli prestano assistenza».

³⁹ Una calamità è considerata rilevante se produce un danno di almeno tre miliardi di Euro o comunque incide per almeno lo 0,6% del PIL.

vo di circa due miliardi e quattrocento milioni di euro. Sino ad oggi l'intervento più importante è stato quello effettuato a supporto dell'Italia, a seguito del terremoto che ha colpito L'Aquila nel 2009; a fronte di danni stimati in oltre dieci miliardi di euro il Fondo di Solidarietà ha erogato un contributo di quattrocen-tonovantatre milioni⁴⁰.

Sul versante della protezione civile l'art. 6 TFUE attribuisce all'Unione la competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri. Ma è l'art. 196 TFUE ad occuparsi specificamente della protezione civile, prevedendo che in linea di principio l'Unione incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri al fine di rafforzare l'efficacia dei sistemi di prevenzione e di protezione dalle calamità naturali o provocate dall'uomo. Viene poi puntualizzato che l'azione dell'Unione è intesa a:

- a) sostenere e completare l'azione degli Stati membri a livello nazionale, regionale e locale concernente la prevenzione dei rischi, la preparazione degli attori della protezione civile negli Stati membri e l'intervento in caso di calamità naturali o provocate dall'uomo all'interno dell'Unione;
- b) promuovere una cooperazione operativa rapida ed efficace all'interno dell'Unione tra i servizi di protezione civile nazionali;
- c) favorire la coerenza delle azioni intraprese a livello internazionale in materia di protezione civile.

Gli strumenti attuativi sono costituiti dal Meccanismo di Protezione Civile e dallo Strumento Finanziario per la Protezione Civile (SFPC). Il MPC mira a facilitare la mobilitazione per l'immediata assistenza a Stati e popolazioni colpiti da calamità non solo all'interno, ma anche all'esterno dell'Unione (a differenza del Fondo di Solidarietà che opera solo all'interno). L'MPC non ha natura finanziaria, ad esso è tuttavia affiancato lo SFPC, che in base ad un regime analogo, è destinato al tempestivo finanziamento delle misure di soccorso e supporto alle popolazioni⁴¹. Nel periodo 2007-2013 lo SFPC ha erogato contributi per circa centonovanta milioni di euro.

Il Fondo di Solidarietà dell'Unione Europea (FSUE) e lo Strumento Finanziario per la Protezione Civile (SFPC) assumono un ruolo finanziario significativo nel fronteggiare le calamità e danno corpo alla dimensione sociale dell'Unione Europea, ma la questione di fondo resta centrata sulle politiche di intervento degli Stati e sulle misure finanziarie e fiscali nazionali, per loro natura fortemente condizionate dai vincoli Europei in materia di aiuti di Stato.

⁴⁰ Da ultimo il Fondo di Solidarietà ha stanziato 56 milioni in favore dell'Italia per le alluvioni del 2014 (beneficiarie Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte e Toscana); v. Commissione Europea, Comunic. stampa, EU Solidarity Fund: € 66.5 million for Bulgaria, Italy and Romania after severe flooding, 9 aprile 2015.

⁴¹ P. PISTONE, E. TRAVERSA, *European Fiscal and Tax Policies for Damaged Areas*, cit.

Tali misure impattano sulla dimensione economica dell'Unione, potendo incidere sulla concorrenza e sul mercato e ponendo quindi problemi di compatibilità con il divieto di aiuti di Stato. Ciononostante – come si è avuto modo di evidenziare (*retro* § 2) – l'Unione ha avuto ben presenti le esigenze degli Stati e delle popolazioni, prevedendo la compatibilità *de iure* per «*gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali*» (art. 107, comma 2, lett. b, TFUE). Ma l'esperienza mostra una cronica inadeguatezza (a volte spregiudicatezza) degli Stati Membri nella elaborazione di misure di aiuto volte a fronteggiare le calamità.

Un primo profilo critico si pone a proposito della nozione di calamità, che le istituzioni Europee tendono a delimitare e contenere⁴², mentre gli Stati Membri tendono ad ampliare.

Secondo la Commissione Europea la nozione di calamità deve essere interpretata restrittivamente⁴³. Questa tesi è stata confermata dalla Corte di Giustizia UE, giunta a riconoscere che terremoti, valanghe, slavine ed inondazioni possono certamente configurarsi come calamità naturali ma ai fini del diritto Europeo è necessario che lo Stato Membro preveda una descrizione analitica e precisa dell'evento⁴⁴. Tuttavia, nonostante questo tradizionale approccio restrittivo, la stessa Commissione nelle sue Linee guida del 2014 per gli aiuti di Stato in agricoltura è costretta ad ammettere che ormai si deve «prendere atto dell'evoluzione in corso nell'ambito dell'iniziativa di modernizzazione degli aiuti di Stato» (punto 330).

Da questa dialettica, e dal nuovo trend Europeo sulla “modernizzazione”, si desume chiaramente che la normativa sugli aiuti di Stato volti a fronteggiare il degrado subito dalle aree colpite da calamità è frutto di un bilanciamento tra il diritto della concorrenza e le finalità sociali di matrice solidaristica⁴⁵.

Nel nuovo scenario Europeo gli aiuti destinati ad ovviare ai danni arrecati da determinate calamità naturali godono oggi di un particolare regime di favore, specificamente disciplinato dall'art. 50 del Regolamento n. 651/2014, entrato in

⁴² V. ad esempio la tabella contenente la definizione delle calamità negli Stati Membri U.E., riportata in Commissione Europea, *Agriculture insurance schemes*, Administrative Arrangement No. AGRI-2005-0321, febbraio 2008, in <http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/insurance>.

⁴³ Commissione Europea, *European Union Guidelines for State aid in the agricultural and forestry sectors and in rural areas 2014 to 2020*, in Official Journal of the European Union, no. C 204, 1.7.2014, 1 ss., punto 1.2.1.

⁴⁴ Corte Giust, UE, *Atzeni e altri c. Regione autonoma della Sardegna*, C-346/03 e 529/03, sent. 23 febbraio 2006, in ECRI-01875.

⁴⁵ Si concorda quindi con le lucide considerazioni di F. FICHERA, *Calamità naturali e aiuti di Stato: il caso dell'Abruzzo*, cit., in senso analogo v. altresì F. GALLO, *Politiche europee, finanza e fiscalità per le aree danneggiate*, cit., pp. 1216-1217; P. PISTONE, E. TRAVERSA, *European Fiscal and Tax Policies for Damaged Areas*, cit.

vigore il 1 luglio 2014 e destinato ad applicarsi fino al 31 dicembre 2020⁴⁶.

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 *ex art.* 107 e sono esentati dall’obbligo di notifica *ex art.* 108 TFUE, purché soddisfino i requisiti generali previsti dal Regolamento e le seguenti specifiche condizioni:

- le autorità competenti dello Stato abbiano riconosciuto formalmente il carattere di calamità naturale dell’evento;
- sussista un nesso causale diretto tra i danni provocati dalla calamità naturale e il danno subito dall’impresa;
- gli aiuti siano adottati al massimo nei tre anni successivi alla data della calamità e siano comunque concessi al massimo entro quattro anni da tale data;
- i costi ammissibili siano limitati ai danni subiti come conseguenza diretta della calamità naturale, valutati da un esperto indipendente riconosciuto dall’autorità nazionale competente o da un’impresa di assicurazione;
- l’aiuto e tutti gli altri pagamenti ricevuti a copertura dei danni, compresi i pagamenti nell’ambito di polizze assicurative, non superino il 100% dei costi ammissibili.

Inoltre in relazione ai profili procedimentali, l’entrata in vigore del Regolamento UE n. 733/2013, ha comportato considerevoli innovazioni⁴⁷, che manifestano il crescente favore per gli aiuti di Stato trasparenti e corretti, secondo il trend della “modernizzazione”.

Originariamente agli Stati membri era richiesto di notificare alla Commissione le misure di aiuto volte a compensare le imprese per i danni subiti a causa delle calamità. La Commissione era autorizzata ad esentare tali aiuti dall’obbligo di notifica soltanto se essi erano destinati alle piccole e medie imprese. Invece il Regolamento UE n. 733/2013 (applicabile ad una tipologia di aiuti molto più ampia di quella di cui all’art. 50, Regolamento n. 651/2014) autorizza la Commissione ad esentare dalla notifica anche gli aiuti compensativi per le grandi imprese (art. 1, comma 1, lett. a, punto VI).

Si tratta di un elemento positivo, che tuttavia potrebbe incoraggiare ulteriormente i comportamenti spregiudicati degli Stati Membri, già ampiamente praticati con l’alibi della compatibilità *de iure*.

Diventa quindi essenziale distinguere rigorosamente tra misure compensative, centrate sul danno emergente, e misure di sviluppo, centrate sul lucro cessante.

Al riguardo trova ora puntuale applicazione l’art. 50 del Regolamento n.

⁴⁶ Regolamento UE n. 651/2014, 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato FUE.

⁴⁷ Regolamento UE n. 733/2013, 22 luglio 2013, di modifica del Regolamento CE No 994/98, Sull’applicazione degli articoli 92 e 93 del Trattato che istituisce la Comunità Europea a determinate categorie di aiuti di stato orizzontali.

651/2014, secondo cui «tra i danni possono figurare i danni materiali ad attivi (ad esempio immobili, attrezzature, macchinari, scorte) e la perdita di reddito dovuta alla sospensione totale o parziale dell'attività per un periodo massimo di sei mesi dalla data in cui si è verificato l'evento... Tale calcolo non supera i costi di riparazione o la diminuzione del valore equo di mercato a seguito della calamità, ossia la differenza tra il valore degli attivi immediatamente prima e immediatamente dopo il verificarsi della calamità. La perdita di reddito è calcolata sulla base dei dati finanziari dell'impresa colpita (utile al lordo di interessi, imposte e tasse (EBIT), costi di ammortamento e costi del lavoro unicamente connessi allo stabilimento colpito dalla calamità naturale) confrontando i dati finanziari dei sei mesi successivi al verificarsi dell'evento con la media dei tre anni scelti tra i cinque anni precedenti il verificarsi della calamità (escludendo il migliore e il peggiore risultato finanziario) e calcolata per lo stesso semestre dell'anno. Il danno viene calcolato individualmente per ciascun beneficiario».

Tuttavia il Regolamento n. 651/2014 è entrato in vigore il 1 luglio 2014 ed è destinato ad applicarsi fino al 31 dicembre 2020, per cui mantengono intatto interesse tutte le considerazioni sistematiche svolte basandosi sui profili evolutivi dell'ordinamento Europeo (del resto, non fosse altro che per la sua limitata portata temporale, il Regolamento n. 651/2014 ha natura innovativa e non può applicarsi retroattivamente).

Soltanto gli aiuti volti a compensare le imprese in ragione dei danni ad esse arrecati dalle calamità risultano compatibili *de iure* con il mercato interno e sono esentati dall'obbligo di notifica. Ed è appena il caso di ricordare che secondo la Corte di Giustizia non solo deve sussistere un collegamento diretto tra il danno causato dalla calamità e la misura di aiuto, ma è anche necessaria una valutazione precisa dei danni subiti⁴⁸ (in tal senso si è orientato rigorosamente il Regolamento n. 651/2014, ponendo però tutta una serie di ulteriori vincoli specifici).

Viceversa le misure di sviluppo promuovono la crescita economica nel medio-lungo termine, favorendo gli incrementi reddituali delle imprese. Pertanto tali misure sono in genere incompatibili con il mercato interno.

Ciononostante è possibile superare l'incompatibilità di base delle misure di sviluppo, mediante le deroghe di cui all'art. 107, comma 3, lett. a) o c), TFUE, quando la misura venga destinata «a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione», o quando l'aiuto sia destinato «ad agevolare lo sviluppo di

⁴⁸ V. tra le tante Corte Giust, UE: *Germania c. Commissione*, C-156/98, sent. 19 settembre 2000, punto 49 e 54; *Germania c. Commissione*, C-301/96, sent. 30 settembre 2003, punti 66 e 71; *Grecia c. Commissione*, C-278/00, sent. 29 aprile 2004, punti 81 e 82; *Atzeni*, sent. 23/2006 cit., punto 79; *Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE c. Commissione*, C-268/06, sent. 25 giugno 2008, punto 52. Il tema è trattato approfonditamente da F. Fichera, O. Lombardi e C. Buccico (v. *infra*).

talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse».

Andando oltre il classico approccio formalistico-normativo (nella cui visuale emergerebbero immediatamente remore e perplessità), e cercando di cogliere le opportunità di un negoziato istituzionale tra Stato promotore e Commissione, si potrebbero aprire significative prospettive di lavoro. Basti ricordare che ai fini dell'applicazione di queste disposizioni «la Commissione gode di un'ampia discrezione, il cui esercizio involve accertamenti e valutazioni di natura economica e sociale che debbono essere effettuati all'interno del contesto Comunitario»⁴⁹. Inoltre tale ampia discrezione sembra sfociare nella vera e propria discrezionalità politico-legislativa, laddove è ormai esplicitamente previsto che possono essere considerate compatibili con il mercato interno anche «*le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione*» (art. 107, comma 3, lett. e, TFUE).

Un altro percorso, facilmente e prontamente praticabile, per sviluppare iniziative nazionali, tendenzialmente libere dai vincoli Europei, può basarsi sugli aiuti di Stato *de minimis*, di ammontare non superiore ad euro 200,000 per triennio, che per la loro modesta entità vengono considerati *ipso iure* compatibili con la tutela del mercato interno⁵⁰.

Ovviamente per evitare il rischio di abusi, gli aiuti *de minimis* non possono essere cumulati con altri aiuti di Stato (sarebbe un semplice espediente per aggirare il tetto), e debbono essere attivati e gestiti in modo trasparente, con la possibilità di calcolare la sovvenzione al lordo *ex ante*, senza che sia necessaria un'analisi del rischio. L'esigenza di quantificazione preventiva chiara e precisa può essere facilmente assicurata per quanto riguarda contributi, sussidi ed esenzioni fiscali con massimale⁵¹.

4. *La tendenza a sostituire gli interventi di finanza pubblica con forme di assicurazione obbligatoria*

Negli ultimi anni, in Italia, così come a livello internazionale, va emergendo la tendenza a sostituire gli interventi assistenziali *ex post* mediante misure di finanza pubblica, con forme di assicurazione obbligatoria, per loro natura imposte *ex ante*⁵². Tuttavia nella maggior parte dei paesi questo *trend* politico fatica a concre-

⁴⁹ V. ad es. Corte Giust. UE, *Atzeni*, sent. 23/2006 cit., punto 84.

⁵⁰ Si veda il nuovo Regolamento (EU) n. 1407/2013, 18 dicembre 2013, *sull'applicazione degli art. 107 e 108 TFUE agli aiuti de minimis*.

⁵¹ V. gli artt. 3, 4 e 5, Regolamento (EU) n. 1407/2013.

⁵² OECD, *Good practices for mitigation and financing catastrophic risks*, dicembre 2010.

tizzarsi, nonostante le importanti iniziative promosse anche a livello Europeo⁵³.

Secondo gli studiosi il sistema di assicurazione obbligatoria comporta diversi benefici:

a) la certezza di realizzare notevoli risparmi sul versante della spesa pubblica, mediante la previsione di obblighi assicurativi gravanti sui privati, volti a fronteggiare *ex ante* gli eventi dannosi; anche laddove fossero ritenuti necessari o opportuni contributi pubblici a sostegno dei cittadini meno abbienti, il contenimento della spesa pubblica risulterebbe evidente;

b) la previsione di premi proporzionali al rischio consentirebbe di incentivare implicitamente comportamenti virtuosi, ovvero l'adozione di misure preventive e di riduzione del rischio; per evitare l'azzardo morale andrebbero comunque introdotti schemi assicurativi con applicazione di franchigie, scoperti e massimali minimi di legge, affinché l'assicurato partecipi al rischio;

c) i premi e gli indennizzi dovrebbero essere commisurati anche al rispetto di interventi standard di salvaguardia a carico delle autorità locali, così che le compagnie di assicurazione sarebbero sollecitate ad operare controlli sull'effettività di tali interventi⁵⁴.

Tuttavia per quanto riguarda specificamente le esperienze dei paesi Europei, raramente gli Stati membri riescono ad introdurre forme di assicurazione obbligatoria, a causa delle resistenze da parte dei cittadini, delle difficoltà con le compagnie di assicurazione, dei contrasti tra associazioni di consumatori, governi centrali ed autorità locali, ecc. (si vedano ad esempio i tentativi infruttuosi verificatisi in Austria, Germania ed Italia⁵⁵).

Per lo più le assicurazioni contro le calamità sono facoltative ed essenzialmente circoscritte al settore immobiliare; Italia e Spagna prevedono misure volte a favorire la stipula di assicurazioni contro le calamità nel settore agricolo; per la Spagna

⁵³ Sulle iniziative in corso a livello Europeo v.: Libro verde della Commissione, del 16 aprile 2013, *Sull'assicurazione contro le calamità naturali e antropogeniche* (COM(2013)0213); comunicazione Commissione Europea, del 16 aprile 2013, *Strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici* (COM(2013)0216); Relazione Agenzia Europea per l'Ambiente n. 12/2012, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012*; Relazione Centro Comune di Ricerca della Commissione Europea, *Natural Catastrophes: Risk relevance and insurance coverage in the EU*; per quanto riguarda l'Italia v. gli orientamenti ANIA – Ass.ne It. Impr. Ass., sul Libro verde della Commissione Europea (tutti questi contributi sono consultabili sui siti istituzionali).

⁵⁴ V. per tutti AA.VV., *Shift in Compensation between Private and Public Systems*, a cura di W.H. Van Boom, M. Faure, Wien, 2007, e soprattutto, nello stesso volume, WAGNER, *(Un)insurability and the Choice between Market Insurance and Public Compensation Systems*, p. 87 ss.

⁵⁵ Per una compiuta informazione sulle vicende Italiane v. L. BUZZACCHI, M. PAGNINI, *Terremoti: intervento pubblico e/o assicurazione privata*, in *Consumatori, Diritti e Mercato*, 2012, p. 80 ss.; AA.VV., *Calamità naturali e coperture assicurative. Il risk management nel governo dei rischi catastrofali*, a cura di A. Coviello, Palermo, 2013; sul punto i contributi di F. Fichera e M. Procopio (v. *infra*).

merita attenzione l'esperienza delle assicurazioni contro i disastri nucleari⁵⁶.

Soltanto Francia, Belgio ed alcuni dei paesi Scandinavi hanno introdotto e sperimentato concrete forme di assicurazione contro le calamità: l'espedito normativo e negoziale consiste nell'imporre alle compagnie di assicurazione che offrono semplici coperture contro il rischio da incendi vincoli ed obbligazioni extra, volte a coprire anche le calamità naturali; in questo modo le garanzie incendi e le garanzie calamità naturali finiscono con il risultare intrinsecamente connesse⁵⁷.

Molto interessante risulta poi l'esperienza Ungherese. In tale sistema si rinviene una sorta di "assicurazione pubblica" per le vittime delle alluvioni: i cittadini, proprietari di case in aree a rischio, sono invitati a aderire ad un apposito Fondo Statale (*Wesselényi Miklós árés belvízvédelmi alap*) ed a versare una somma forfettaria; il Fondo è parte del sistema finanziario pubblico; se si verifica una calamità il Fondo compensa i danni esclusivamente in favore dei cittadini che hanno precedentemente aderito e contribuito⁵⁸.

Ancor più interessante risulta il lungimirante nuovo regime di riassicurazione a copertura dei danni da alluvioni, recentemente messo a punto nel Regno Unito. Si tratta di una normativa volta a determinare costi sostenibili per l'accesso al sistema assicurativo nazionale, a copertura del rischio da alluvioni. Questo piano – c.d. "Flood Re" – prevede l'istituzione di un fondo per fornire coperture riassicurative a fronte del rischio di alluvione, a favore delle famiglie ad alto rischio. Il fondo di riassicurazione sarà finanziato in parte con un prelievo ripartito fra gli operatori del settore, e ciò potrebbe conferire un vantaggio economico al fondo rispetto ai concorrenti, dando corpo ad un aiuto di Stato distorsivo. Tuttavia, la Commissione Europea ha ritenuto il regime compatibile con le regole sugli aiuti di Stato, in quanto tale copertura assicurativa non potrebbe essere altrimenti disponibile sul mercato privato, e quindi la misura rimedia ad un fallimento del mercato, senza falsare ingiustificatamente la concorrenza⁵⁹.

La panoramica comparatistica conferma che, nonostante le spinte delle istituzioni Europee, il sistema delle assicurazioni obbligatorie per fronteggiare le calamità si è sviluppato soltanto in alcuni Stati e risulta tuttora alquanto marginale⁶⁰.

In Italia, e nella maggioranza degli Stati Europei, la risposta alle calamità natu-

⁵⁶ Per i riferimenti alle diverse legislazioni nazionali si rinvia al volume AA.VV., *Tax Implications of Environmental Disasters and Pollution*, cit. (in cui sono trattati i sistemi nazionali di Austria, Francia, Germania, Italia, Portogallo, Spagna, Svezia e Paesi scandinavi, Ungheria, Giappone).

⁵⁷ Il caso francese è certamente quello più rilevante, v. BUFFA, *The French System*, in AA.VV., *Tax Implications of Environmental Disasters and Pollution*, cit., p. 135 ss.; sull'esperienza dei paesi Scandinavi v. WESTBERG, TRENTA, *The Systems Adopted by the Nordic Countries*, *ibidem*, p. 104 ss.

⁵⁸ KOLOZS, *The Hungarian System*, in AA.VV., *Tax Implications of Environmental Disasters and Pollution*, cit., p. 147 ss.

⁵⁹ Comunicato stampa 29 gennaio 2015.

⁶⁰ Come risulta dall'indagine svolta da Pace (v. *infra*).