

DOTTRINA

SOMMARIO:

- F. Fichera**, Calamità naturali e aiuti di Stato: il caso dell’Abruzzo [*Natural Disasters and State Aid: the Case of Abruzzo (Central Italy)*]
- F.A. García Prats**, Il patto di stabilità e la governance multi livello. Limiti europei e finanza pubblica locale: l’esperienza spagnola (*Stability Pact and multi-level Governance. European constraints and local public finance: the Spanish experience*)
- F. Bilancia**, Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio” (*Some criticism on the so-called “balanced budget”*)
- V. Guido**, L’imposta regionale sulle emissioni sonore: prime applicazioni di federalismo fiscale e sperimentazioni di fiscalità ambientale propria (*The regional aircraft noise emission tax: first attempts to apply the fiscal federalism and to experiment with regional environmental taxation*)
- M. Logozzo**, La scusante dell’illecito tributario per obiettiva incertezza della legge (*The uncertainty of tax law as a circumstance excluding wrongfulness*)
- F. Paparella**, Insinuazione al passivo tardiva dei crediti fiscali: recenti ordinanze della Suprema Corte tra vecchie questioni e nuova disciplina dell’accertamento esecutivo (*Late proof of a fiscal credits in a bankruptcy: recent judgments of the Supreme Court, between old issues and the new provisions on the executive assessment*)
- G.G. Scanu**, La presunzione di distribuzione degli utili nelle “piccole” società di capitali tra ragione fiscale e difesa del contribuente (*The presumption of profits distribution in “small” capital companies between interest tax and defense of taxpayer*)
- G. Selicato**, Profili procedimentali dei rapporti giuridici attivi sopravvenuti all’estinzione societaria (*The tax treatment of extraordinary income subsequent corporate extinction*)

Franco Fichera

CALAMITÀ NATURALI E AIUTI DI STATO:
IL CASO DELL'ABRUZZO *

NATURAL DISASTERS AND STATE AID:
THE CASE OF ABRUZZO (CENTRAL ITALY)

Abstract

Nel caso di calamità naturali o di eventi eccezionali che colpiscano un determinato territorio, quando si viene a creare una situazione di degrado sociale ed economico, si pone un duplice problema per contribuire al ripristino delle condizioni esistenti prima dell'evento: far fronte all'emergenza e stimolare la ripresa delle attività produttive.

Su entrambi gli aspetti gli Stati membri dell'Unione europea sono tenuti al rispetto delle disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE): l'art. 107, par. 2, lett. b), sugli aiuti di Stato compatibili *de iure*, e l'art. 107, par. 3, lett. a) e/o c), sugli aiuti di Stato a finalità regionali.

In questo quadro, il lavoro valuta quanto è avvenuto e sta avvenendo in Abruzzo dopo il terremoto del 6 aprile 2009 quando il legislatore italiano, muovendosi sui due fronti, è intervenuto con il D.L. n. 39/2009 e poi con altri provvedimenti, prevedendo appunto aiuti rivolti a ovviare ai danni causati dall'evento calamitoso e aiuti rivolti allo sviluppo.

Parole chiave: calamità naturali, Abruzzo, aiuti degli Stati, aiuti di Stato a finalità regionali, zona franca urbana, regola *de minimis*

* Testo rielaborato della relazione tenuta in apertura del Convegno di studi "La zona franca urbana per L'Aquila: dall'emergenza alla fiscalità di sviluppo" (L'Aquila 3 dicembre 2011), promosso dal Gruppo di ricerca Prin 2009-Miur "La fiscalità di vantaggio per le aree colpite da calamità naturali".

In the event of natural disasters or exceptional events that affect a certain territory and that create a situation of social and economic decay, a double problem arises when contributing to restore the conditions existing prior to the event: tackling the emergency and stimulating the recovery of productive activities.

*On both aspects, the EU Member States are required to comply with the provisions of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU): Art. 107, Para. 2, Letter b), on to State aid which is *de iure* compatible, and Art. 107, Para. 3, Letter a) and/or c), on State aid for regional purposes.*

In this framework, this analysis evaluates what happened and is happening in Abruzzo (central Italy) after the April 6th 2009 earthquake when the Italian legislator, on two different directions, through the Legislative Decree No. 39/2009 and then other measures, has granted State aids to compensate the damages caused by the calamity and aid for the development.

Keywords: *natural disasters, Abruzzo (central Italy), State aid, State aid for regional purposes, urban free zone, de minimis rule*

SOMMARIO:

1. Premessa. – 2. Il risarcimento dei danni causati dal terremoto del 6 aprile 2009 alle attività produttive. – 3. La fiscalità di sviluppo e la zona franca urbana di L'Aquila. – 4. La regola *de minimis*. – 5. La ripresa della riscossione con una riduzione del 60% di tributi, contributi e ogni altro onere iscritto a ruolo oggetto di sospensione a seguito del sisma. – 6. Conclusioni.

1. Premessa

Nel caso di calamità naturali il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), art. 107, par. 2, lett. b), prevede che «gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali» siano compatibili *de iure* con il mercato interno.

È noto: il Trattato, all'art. 107, par. 1, fissa l'incompatibilità degli aiuti di Stato in quanto «favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza». Un'incompatibilità di principio, però. Sono, infatti, ammessi gli aiuti di Stato che, pur essendo tali, sono compatibili di diritto, come nel caso di calamità naturali o di eventi eccezionali, art. 107, par. 2, lett. b); e poi deroghe in base alle quali gli aiuti – siano essi di carattere “regionale”, “settoriale”, “orizzontale”, in vista di progetti europei o altro –, pur restando tali, possono essere considerati compatibili da parte della Commissione, art. 107, par. 3, varie lettere.

Si contempera, in tal modo, la salvaguardia del principio della libera concorrenza e la realizzazione del mercato interno con il perseguimento di obiettivi economici e sociali di vario tipo che giustificano le misure nazionali di sostegno e che, del resto, non sono estranei all'ordinamento dell'UE.

Tanto nel rispetto rigoroso delle procedure di cui all'art. 108 del Trattato.

Nel caso di calamità naturali o di eventi eccezionali che colpiscano un determinato territorio, quando si viene a creare una situazione di degrado sociale ed economico, si pone un duplice problema per contribuire al ripristino delle condizioni esistenti prima dell'evento: far fronte all'emergenza e stimolare la ripresa delle attività produttive¹.

Il primo problema, evidente e immediato, è quello del risarcimento dei danni subiti dalle attività economiche; questo ai fini di riportare le imprese danneggiate alle condizioni normali di produttività. L'evidenza di tanto rende questi aiuti compatibili *de iure*, art. 107, par. 2, lett. b) del Trattato. Come potrebbe, infatti, un'impresa colpita dall'evento calamitoso o eccezionale riprendere le sue attività senza, appunto, che s'intervenga a compensazione dei danni subiti? In questo caso, secondo il rilievo della Corte di giustizia, la Commissione è tenuta a dichiarare, «purché rispondano a taluni criteri oggettivi», tali aiuti compatibili «senza disporre di alcun potere discrezionale»². E nelle procedure previste l'attenzione della Commissione, sempre secondo la Corte, va concentrata sul nesso diretto di causalità tra i danni su-

¹ V. COMMISSIONE EUROPEA, decisione C (2004) 3344 dell'8 settembre 2004, avente ad oggetto Aiuto di Stato N 147/04 – Italia e relativa alla Revisione della parte della Carta italiana degli aiuti a finalità regionali per il periodo 2000-2006 che riguarda le regioni ammissibili alla deroga di cui all'art. 87, par. 3, lett. c) del Trattato, punti 10 e 38. Nella decisione che si riferisce al caso degli eventi calamitosi in Molise del 2002 e del 2004, la Commissione al punto 10 rileva che «Le autorità italiane ritengono che a seguito di tali eventi eccezionali i territori interessati abbiano subito un grave degrado della situazione socio-economica. Al fine di poter intervenire in modo adeguato, desiderano concedere, oltre agli aiuti volti a porre rimedio ai danni causati dalle calamità naturali, degli aiuti agli investimenti. Hanno quindi proposto di inserire tutte le aree colpite dalle calamità naturali nella deroga di cui all'art. 87, par. 3, lett. c), del Trattato»; e al punto 38 aggiunge che «Per quanto riguarda questo aspetto, la Commissione deve in particolare tenere conto del carattere eccezionale delle due calamità successive. A tale proposito, i dati relativi all'abbandono dei luoghi di residenza a seguito delle difficoltà derivanti da tali calamità possono dare un'idea dei rischi di spopolamento. Senza un intervento mediante aiuti a finalità regionale non sarebbe possibile indurre gli investitori a intervenire nelle aree assistite della regione Molise e mantenere così un livello di presenza di imprese sufficiente per stimolare la ripresa dell'attività economica in tali aree».

² V. CGCE, *Olympiaki Aeroporja Ypiresies AE c. Commissione*, C-268/06, sent. 25 giugno 2008, punto 51, ove si richiama il precedente *Philip Morris c. Commissione*, 730/79, sent. 17 settembre 1980, punto 17.

biti e l'evento calamitoso o eccezionale e sull'appropriato risarcimento³. Criteri che se non strettamente osservati, porterebbero a una sovracompensazione e di nuovo altererebbero la situazione, questa volta in senso inverso, ponendo in una posizione di vantaggio l'impresa beneficiaria, incidendo sugli scambi tra gli Stati membri e quindi falsando la concorrenza. Si richiede, così, un'esatta compensazione per le imprese e le produzioni colpite, proprio per permettere loro di ritornare in posizione di parità sul mercato e competere ad armi pari con le altre, ma rigorosamente non oltre.

E tuttavia c'è un secondo problema, meno evidente e da verificare di volta in volta, nel caso in cui l'evento calamitoso o eccezionale abbia pregiudicato in misura talmente grave la situazione socio-economica che il ristoro dei danni subiti dai singoli da solo non è sufficiente ai fini di una ripresa delle attività nelle aree colpite⁴. L'impresa ha bisogno di un contesto sociale ed economico, di un tessuto di servizi e di relazioni vitali, della presenza di persone e cose, senza di cui non nasce né può prosperare. Non basta dunque il

³ V., di nuovo, CGCE, *Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE c. Commissione*, C-268/06, cit., punto 52, secondo cui «trattandosi di una deroga al principio generale dell'incompatibilità degli aiuti di Stato con il mercato comune, sancito dall'art. 87, n. 1, CE, l'art. 87, n. 2, lett. b), CE deve formare oggetto di un'interpretazione restrittiva. Di conseguenza possono essere compensati, ai sensi di tale disposizione, solo gli svantaggi economici causati direttamente da calamità naturali o da altri eventi eccezionali. Deve quindi esistere un legame diretto tra i danni causati dall'evento eccezionale e l'aiuto di Stato ed è necessaria una valutazione il più possibile precisa dei danni subiti». Nello stesso senso CGCE, *Atzeni e altri c. Regione autonoma della Sardegna*, C-346/03 e 529/03, sent. 23 febbraio 2006, punto 79 e, si tratta di una giurisprudenza consolidata, varie altre: *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 s.; *Grecia c. Commissione*, C-278/00, sent. 29 aprile 2004, punti 81 e 82; TRIBUNALE DI PRIMO GRADO, *Regione autonoma della Sardegna c. Commissione*, T-171/02, sent. 15 giugno 2005, punto 165. Conformi a tale giurisprudenza le prassi della Commissione, v. COMMISSIONE EUROPEA, decisione C(2004) 3893 del 20 ottobre 2004 relativa al regime di aiuti cui l'Italia ha dato esecuzione a favore delle imprese che hanno realizzato investimenti nei comuni colpiti da eventi calamitosi nel 2002, in *G.U.U.E.*, L 100 del 20 aprile 2005, punto 45, dove, sviluppando l'argomento, si afferma che «Come del resto confermato dalle autorità italiane nella lettera del 10 settembre 2004, la misura si basa su un'impostazione macroeconomica. Tuttavia, alla luce del Trattato stesso e secondo la prassi costante della Commissione, deve esistere un nesso chiaro e diretto tra il fatto che ha provocato il danno e l'aiuto di Stato destinato a risarcirlo, e il nesso deve essere stabilito a livello di impresa e non a livello macroeconomico».

⁴ V. COMMISSIONE EUROPEA, decisione C (2004) 3344 dell'8 settembre 2004, cit., punto 9, e, nello stesso senso, ID., decisione 91/175/CEE del 25 luglio 1990, relativa agli aiuti istituiti dalla L. italiana n. 120/1987 a favore di talune zone del Mezzogiorno colpite da calamità naturali, in *G.U.C.E.*, L 86 del 26 aprile 1991, parte IV.

risarcimento dei danni, ma può essere necessario stimolare la ripresa delle attività economiche, predisporre regimi di aiuto agli investimenti in modo che insediarsi in quelle aree risulti di nuovo appetibile⁵. In tal caso, gli aiuti di Stato, pur essendo mirati allo sviluppo di un determinato territorio, “aiuti a finalità regionali” nella qualificazione di diritto europeo, e dunque incompatibili in via di principio, tuttavia possono essere autorizzati in deroga, in forza dell’art. 107, par. 3, lett. a) e/o c) del Trattato⁶. La Commissione, nell’esercizio questa volta di “un ampio potere discrezionale” – secondo la sottolineatura della Corte di giustizia⁷ –, per concedere l’autorizzazione in deroga deve accertarsi che nelle aree colpite sussistano, rispetto all’insieme dell’UE, difficoltà sufficientemente gravi da giustificare la concessione dell’aiuto e la sua intensità⁸. È questo il caso in cui il solo gioco delle forze di mercato non consente alle imprese di adottare un comportamento tale da contribuire alla ripresa delle zone colpite⁹. Al contrario, le cose lasciate alla loro dinamica spontanea, rafforzerebbero il degrado. Allora, è lo Stato che può sopperire rendendo, attraverso l’aiuto alle imprese rivolto questa volta allo sviluppo e alla promozione degli investimenti, conveniente impegnarsi in un territorio che di per sé e proprio a seguito dell’evento calamitoso o eccezionale non è più attrattivo¹⁰. Come potrebbe, infatti, un singolo decidere di restare in quel territorio e di investirvi *ex novo* quando le condizioni sono di degrado e di abbandono? L’aiuto in tal senso se efficace e ben mirato, ade-

⁵ V. COMMISSIONE EUROPEA, decisione C (2004) 3344 dell’8 settembre 2004, cit., punto 38 e, nello stesso senso, ID., decisione C(2004) 3893 del 20 ottobre 2004, cit., punto 37.

⁶ V. COMMISSIONE EUROPEA, decisione 91/175/CEE del 25 luglio 1990, cit., parte IV e, ancora, ID., decisione C(2004) 3893 del 20 ottobre 2004, cit., punti 16 e 20 ss.

⁷ V. CGCE, *Atzeni e altri c. Regione autonoma della Sardegna*, C-346/03 e 529/03, sent. 23 febbraio 2006, punto 84, dove si rileva che «Per quanto riguarda la valutazione della validità degli aiuti con riferimento alle disposizioni dell’art. 92, n. 3, lett. a) e c), del Trattato, relative agli aiuti destinati a favorire o ad agevolare lo sviluppo economico di talune regioni o di talune attività, occorre ricordare che la Commissione dispone, per l’applicazione di tali disposizioni, di un ampio potere discrezionale il cui esercizio implica valutazioni di ordine economico e sociale che devono essere effettuate in un contesto comunitario e che la Corte, nell’effettuare il sindacato di legittimità sull’esercizio di tale libertà, non può sostituire la propria valutazione in materia a quella dell’autorità competente, ma deve limitarsi a stabilire se quest’ultima valutazione sia viziata da errore manifesto o da sviamento di potere (v. *Francia c. Commissione*, causa C-456/00, sent. 12 dicembre 2002, punto 41)».

⁸ V. COMMISSIONE EUROPEA, decisione 91/175/CEE del 25 luglio 1990, cit., parte IV.

⁹ V. *ivi*.

¹⁰ V. COMMISSIONE EUROPEA, decisione C (2004) 3344 dell’8 settembre 2004, cit., punto 38.

guato allo scopo – “necessario, appropriato e proporzionato”, come richiede l’ordinamento dell’UE¹¹ – concorrerà in quel territorio al ritorno degli investimenti e, nel contempo, a stimolare la ripresa delle attività produttive, evitando il circolo vizioso per cui nessuno investe perché non ci sono le condizioni e le condizioni non si creano perché nessuno investe.

In tal senso si può richiamare, per fare un esempio relativo all’Italia, il duplice intervento della Commissione nel 2004 nel caso degli eventi calamitosi del Molise: una prima volta per approvare gli aiuti alle attività produttive volti a ovviare ai danni causati dal sisma del 2002 e dalla successiva alluvione del 2004¹², e una seconda volta per approvare aiuti a finalità regionale volti a sostenere gli investimenti per l’insediamento di nuove imprese negli stessi territori colpiti dalle calamità naturali¹³. Il primo in forza dell’art. 107, par. 2, lett. b) e il secondo dell’art. 107, par. 3, lett. c).

È questo il quadro della disciplina europea della concorrenza entro cui si muove il legislatore nazionale nel momento in cui, dopo un evento calamitoso o eccezionale, approva misure di aiuto.

Ed è in questo quadro, quindi, che va valutato quanto è avvenuto e sta avvenendo in Abruzzo dopo il terremoto del 6 aprile 2009 – una “catastrofe naturale grave” nella qualificazione dell’evento calamitoso che ha permesso di erogare i contributi del Fondo di solidarietà dell’UE¹⁴ –, quando il legisla-

¹¹ V. sul punto G. TESAURO, *Diritto dell’Unione europea*⁶, Padova, 2010, p. 827 s., dove si legge che «Il principio della *contropartita (compensatory justification)*, formulato nel caso *Philip Morris (CGCE, Philip Morris c. Commissione, 730/79, sent. 17 settembre 1980, punti 24-26)* dalla Commissione e confermato poi dalla Corte, comporta anzitutto che un aiuto va valutato dal punto di vista comunitario piuttosto che nazionale o dell’impresa beneficiaria. L’aiuto potrà considerarsi compatibile quando non sia possibile diversamente realizzare l’obiettivo d’interesse comune in funzione del quale è stabilita la deroga. La Commissione, pertanto, non potrà autorizzare aiuti che non siano necessari e proporzionati rispetto all’interesse comune perseguito. Ad esempio, non può considerarsi compatibile con il mercato comune un aiuto per nuovi investimenti redditizi quando l’impresa avrebbe sufficienti mezzi propri per realizzarli o quando si tratti di aiuti c.d. operativi o di funzionamento, cioè non finalizzati a ridurre i costi o comunque ad elevare la competitività ma solo a far fronte a costi eccessivi (e perdite) di esercizio».

¹² V. COMMISSIONE EUROPEA, decisione C(2004) 3630 fin., 6 ottobre 2004 avente a oggetto Aiuto di Stato N 174/A/2004 - Italia (Molise). Aiuti relativi ai danni causati da calamità naturali (Molise).

¹³ V. COMMISSIONE EUROPEA, decisione C (2004) 3344 dell’8 settembre 2004, cit.

¹⁴ V. Reg. (CE) n. 2012/2002 del Consiglio dell’11 novembre 2002, che istituisce il Fondo di solidarietà dell’UE, in *G.U.*, L 311 del 14 novembre 2002, dove, sesto considerando, una volta premesso che si considera “grave catastrofe” ... l’evento calamitoso «che provoca danni considerevoli in termini finanziari o di percentuale del reddito nazionale lordo

tore italiano, muovendosi sui due fronti, è intervenuto con il D.L. n. 39/2009 e poi con altri provvedimenti, prevedendo appunto aiuti rivolti a far fronte all'emergenza e aiuti rivolti allo sviluppo.

Sulla base di questa premessa, il lavoro si articola come segue: l'intervento delle autorità italiane per l'Abruzzo viene visto, in primo luogo, sotto il profilo del risarcimento dei danni causati dal sisma (par. 2), quindi sotto quello delle misure di fiscalità di sviluppo previste con l'istituzione della zona franca urbana di L'Aquila (par. 3); si continua con la presa in considerazione della regola *de minimis* (par. 4) e dell'ulteriore misura di aiuto consistente nella riduzione del 60% dei tributi iscritti a ruolo oggetto di sospensione a seguito del sisma (par. 5); per chiudere con una breve conclusione (par. 6).

2. Il risarcimento dei danni causati dal terremoto del 6 aprile 2009 alle attività produttive

Le autorità italiane, a seguito del terremoto della notte del 6 aprile 2009, nell'ambito di una serie di interventi volti a far fronte all'emergenza, di cui in particolare il D.L. n. 39/2009 sul terremoto in Abruzzo, art. 3, comma 1, lett. da f) a l)¹⁵, assumono vari provvedimenti a sostegno delle attività pro-

(RNL)», si prevede che, art. 2, comma 1, su richiesta di uno Stato membro, il Fondo può intervenire «qualora si verifichi sul territorio di tale Stato una catastrofe naturale grave, con serie ripercussioni sulle condizioni di vita dei cittadini, sull'ambiente naturale o sull'economia di una o più regioni o di uno o più Stati». Sulle decisioni del Fondo a seguito del terremoto in Abruzzo, v. COMMISSIONE EUROPEA, COM(2011) 136 def., Relazione della Commissione. Fondo di solidarietà dell'Unione europea Relazione annuale 2009, in cui, par. 2. Italia (terremoto in Abruzzo), si legge che nell'aprile 2009 la regione Abruzzo «è stata colpita da un forte terremoto che è costato la vita a 300 persone e ha causato ingentissimi danni. Le autorità italiane hanno stimato a 10,212 miliardi di euro il danno diretto totale. Tale importo rappresenta lo 0,67% del PIL italiano e oltre tre volte la soglia normale applicabile all'Italia per la mobilitazione del Fondo di solidarietà, che è pari a 3,4 miliardi di euro» ... «L'analisi dei servizi della Commissione ha dimostrato che i metodi utilizzati dall'Italia per stimare le varie categorie di danni erano molto particolareggiati e rigorosi e che i risultati erano plausibili. In effetti, la stima dei danni totali diretti è sembrata addirittura modesta. Il terremoto rispondeva quindi alla definizione di "catastrofe naturale grave" e rientrava nel campo d'applicazione principale del Fondo di solidarietà dell'Unione europea». Con decisione dell'8 giugno 2009 la Commissione proponeva all'autorità di bilancio dell'UE di mobilitare un aiuto finanziario di 493,7 milioni di euro.

¹⁵ V. D.L. sul terremoto in Abruzzo del 28 aprile 2009, n. 39, coordinato con la legge di conversione 24 giugno 2009, n. 77 e pubblicato in *G.U.*, 27 giugno 2009, n. 147.

duttive che hanno subito danni con l'obiettivo di ristabilire le condizioni normali di produttività esistenti prima della calamità.

Le misure di aiuto sono rivolte a favore delle imprese, quale che sia il settore, con sede nei comuni della regione Abruzzo colpiti dal sisma e sono a risarcimento dei "danni materiali" e dei "danni economici".

In particolare, il regime contempla per i danni materiali un indennizzo per la ricostruzione e la riparazione dei beni mobili distrutti o danneggiati per effetto degli eventi sismici e per il ripristino delle scorte, e per i danni economici un indennizzo correlato ai danni conseguenti alla sospensione temporanea dell'attività dell'impresa per il tempo richiesto per eseguire i lavori di riparazione dell'edificio sede dell'attività e per gli interventi necessari a eliminare le cause d'impedimento alla riattivazione dell'attività o, in alternativa, per i costi sostenuti per il trasferimento della sede o dell'unità produttiva nell'ambito dello stesso comune o in altra zona colpita dal sisma¹⁶.

Su queste misure, notificate seguendo le procedure previste dall'art. 108 del Trattato, interviene la Commissione europea con la decisione del 16 ottobre 2009, C(2009)8042 con cui valuta l'intervento compatibile con il mercato interno in conformità all'art. 107, par. 2, lett. b) del Trattato¹⁷.

La misura, rileva la Commissione, è certamente un aiuto di Stato e in quanto tale vietata dal Trattato, art. 107, par. 1: il risarcimento previsto a favore delle attività produttive è concesso mediante risorse statali ed è selettivo, riservato come è a un numero limitato di imprese, quelle che hanno sede nei comuni della regione Abruzzo colpiti dal sisma; concede, inoltre, alle imprese beneficiarie «risorse a copertura di costi che sarebbero di norma a loro carico» che conferiscono «un vantaggio che falsa o minaccia di falsare la concorrenza» con il rischio, poiché l'aiuto «riguarda settori e imprese attivi negli scambi tra Stati membri», che possa incidere sugli scambi.

E però essa, ai sensi dell'art. 107, par. 2, lett. b), è compatibile *de iure* in quanto è rivolta a ovviare ai danni causati dal «terremoto e dalle forti scosse di assestamento che hanno colpito la regione Abruzzo dal 6 aprile 2009 in poi, provocando danni significativi». La Commissione, a riguardo, sottolinea che, «a causa dell'impatto devastante provocato dall'entità del sisma e

¹⁶ Le stesse tipologie di danni in questa sede elencate come "danni materiali" e "danni economici" in altri contesti sono qualificate dalla Commissione come "danni diretti" e "danni indiretti", v. COMMISSIONE EUROPEA, decisione C(2004) 3630 fin., 6 ottobre 2004, cit., punti 11 e 15.

¹⁷ V. COMMISSIONE EUROPEA, decisione C(2009) 8042, 16 ottobre 2009 sull'Aiuto di Stato N 459/A/2009 - Italia (Abruzzo). Aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dal terremoto del 6 aprile 2009 (al di fuori del campo di applicazione dell'allegato I del trattato CE).

delle scosse di assestamento soprattutto nelle aree urbane, molte attività sono state sospese per diversi mesi a causa dell'inaccessibilità di singoli edifici o dell'intera area. Questi eventi eccezionali hanno provocato nelle zone colpite la paralisi totale di tutte le attività per diversi mesi».

A parere della Commissione, poi, il regime di aiuti previsto è «proporzionale al danno provocato dalla calamità naturale» e il risarcimento dei danni materiali ed economici assicurato ai beneficiari è «una conseguenza diretta e dimostrata del danno stesso».

Inoltre, «per stabilire i danni e dimostrare un chiaro nesso con la calamità naturale, i beneficiari devono presentare alle autorità italiane, insieme alla richiesta di contributo, una perizia giurata redatta da un professionista specializzato».

Sono le considerazioni che portano la Commissione a concludere nel senso che «il regime provveda a risarcire unicamente i danni provocati dalla calamità naturale e introduca un meccanismo adeguato per escludere sovracompensazione» e «che l'obiettivo del regime sia riportare le imprese colpite alla situazione precedente alla calamità naturale, consentendo loro di riprendere l'attività senza concedere un vantaggio aggiuntivo».

Sono i termini di quell'"esatta compensazione" di cui si è parlato nel paragrafo precedente e che la Commissione riscontra nelle misure predisposte dalle autorità italiane nel caso dell'Abruzzo.

3. La fiscalità di sviluppo e la zona franca urbana di L'Aquila

Nel modo visto le imprese delle aree interessate dal sisma godono del risarcimento per compensare i danni subiti a seguito della calamità naturale, aiuti di Stato compatibili *de iure*, art. 107, par. 2, lett. b).

Ciò non toglie che, come si è detto, per le stesse aree non si possano prevedere ulteriori misure di sostegno a favore delle imprese, aiuti a finalità regionale in forza dell'art. 107, par. 3, lett. a) e/o c), che per essere considerati compatibili con il Trattato richiedono di essere autorizzati in deroga da parte della Commissione.

È quanto fanno le autorità italiane che, ai fini di stimolare la ripresa delle attività produttive e rilanciare gli investimenti, propongono l'istituzione di zone franche urbane (allo stato previste in Francia e, sulla scia, in Italia, anche se in Italia mai attuate, per quartieri urbani degradati delle città per contrastare il disagio sociale, specialmente giovanile)¹⁸, e solo per il Comune del-

¹⁸ Le zone franche urbane in Francia sono state istituite a partire dal 1996 in diverse

l'Aquila (e per l'intero territorio del Comune e non per una sola sua parte come è proprio delle esperienze in atto di zone franche urbane che prendono in considerazione i quartieri delle città caratterizzati da degrado urbano al fine di combattere i fenomeni di esclusione sociale e culturale e favorire l'integrazione¹⁹), e non per tutta l'area interessata dal sisma: il c.d. "cratere", distaccando, a questi fini, la città dell'Aquila dagli altri comuni colpiti. Come si vede, un adattamento, con conseguenze palesemente contraddittorie, di un istituto nato per tutt'altre esigenze, all'obiettivo di sostenere lo sviluppo nei territori colpiti da calamità naturale. Ma andiamo con ordine.

L'istituzione di una zona franca urbana per il territorio comunale dell'Aquila consegue all'art. 10, comma 1 *bis*, D.L. n. 39/2009 sul terremoto in Abruzzo che autorizza il CIPE all'individuazione e alla perimetrazione, «nell'ambito dei territori comunali della provincia di L'Aquila e di quelli colpiti dal sisma», di zone franche urbane, ai sensi dell'art. 1, commi da 340 a 343, della L. n. 296/2006 e succ. mod., che regola le zone istituite in Italia, e a cui si fa quindi esplicito rinvio. L'individuazione e la perimetrazione delle zone franche urbane da parte del CIPE, si precisa nella disposizione, deve avvenire «sulla base di parametri fisici e socio-economici dei fenomeni di degrado urbano e sociale e degli effetti provocati dal sisma sul tessuto economico e produttivo, in deroga al requisito demografico *ivi* previsto», che limita la zona franca a quartieri delle città interessate con

versioni; le prime sono state autorizzate dalla Commissione nel 1996, COMMISSIONE EUROPEA, caso N 159/96, del 23 aprile 1996 Francia (Zone franche urbane), in *G.U.*, C 215 del 25 luglio 1996, e le più recenti, c.d. di terza generazione, nel 2006, COMMISSIONE EUROPEA, decisione C(2006) 2329 def., 22 giugno 2006 sull'Aiuto di Stato N 70/A/2006 - Francia. *Prorogation et extension du dispositif des Zones franches urbaines*. In Italia le zone franche urbane sono state istituite dalla L. 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi da 340 a 343, e succ. mod., in particolare la modifica apportata dall'art. 2, comma 561, della L. 24 dicembre 2007, n. 244, e sono state autorizzate dalla Commissione nel 2009, COMMISSIONE EUROPEA, decisione C(2009) 8126 def. del 28 ottobre 2009, Aiuto di Stato N 346/2009 - Italia. Zone franche urbane. Sulle zone franche urbane nell'esperienza francese e poi in quella italiana, v. BUCCI, *Zone franche urbane: quadro normativo e compatibilità comunitaria*, in *Riv. trib. loc.*, 2010, p. 141 ss., COPPOLA, *Le attuali agevolazioni a favore del Mezzogiorno alla luce dei vincoli del Trattato CE posti a tutela del principio della libera concorrenza tra Stati*, in *Rass. trib.*, 2007, p. 1677 ss. e ID., *Nuove forme agevolative: la sperimentazione italiana di zone franche urbane*, in INGROSSO-TESAURO (a cura di), *Agevolazioni fiscali e aiuti di Stato*, Napoli, 2009, p. 573 ss.

¹⁹ V. art. 1, comma 341 *bis*, della legge istitutiva delle zone franche urbane n. 296/2006 e succ. modif., a cui il D.L. n. 39/2009 sul terremoto in Abruzzo del 28 aprile 2009 esplicitamente rinvia.

un numero di abitanti non superiore a 30.000²⁰.

In attuazione di tale normativa, la delibera del CIPE del 13 maggio 2010, n. 39 individua la zona franca urbana di L'Aquila, con una dotazione di 45 milioni di euro, poi portata a 90 con la L. 30 luglio 2010, n. 122, e la circoscrive a tutto (e solo) il territorio del Comune di L'Aquila²¹.

La delibera, in ossequio all'art. 1, commi da 340 a 343, della L. n. 296/2006 e succ. mod., prevede per le piccole e micro imprese²² che avviano nuove attività produttive nel territorio identificato come zona franca urbana – quelle che hanno già avviato le attività possono fruire delle agevolazioni solo nei limiti degli aiuti di importanza minore, *de minimis*²³ –, agevolazioni fiscali in materia di IRPEF, IRES, IRAP, ICI e sgravi contributivi, per un periodo di 5 anni (per le imposte sui redditi il periodo di godimento può essere prolungato), con l'esclusione delle imprese che operano nei settori delle costruzioni di automobili, delle costruzioni navali, della fabbricazione di fibre tessili artigianali o sintetiche, della siderurgia, del trasporto su autostrada.

Le misure di aiuto fiscale e contributivo sono di rilievo.

Si concede l'esenzione dalle imposte sui redditi, IRPEF e IRES, per i primi cinque periodi d'imposta. Per quelli successivi, l'esenzione è limitata, per i primi cinque al 60%, per il sesto e settimo al 40% e per l'ottavo e nono al 20%. Più, a certe condizioni, un'ulteriore agevolazione fiscale per ogni nuovo assunto a tempo indeterminato.

L'esenzione dall'IRAP, per i primi cinque periodi d'imposta, fino a concorrenza, per ciascun periodo, di 300.000 euro del valore della produzione netta.

L'esenzione dall'ICI, a decorrere dal 2009 e fino al 2012, per gli immobili siti nella zona franca urbana e dalle stesse imprese posseduti e utilizzati per l'esercizio delle nuove attività economiche.

L'esonero, a certe condizioni, dal versamento dei contributi sulle retribuzioni da lavoro dipendente per i primi cinque anni di attività. Per gli anni

²⁰ V. art. 10, comma 1 *bis*, D.L. sul terremoto in Abruzzo del 28 aprile 2009, n. 39, cit.

²¹ V. COMITATO INTERMINISTERIALE PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (CIPE), *Individuazione e perimetrazione della zona franca urbana del Comune di L'Aquila e assegnazione delle risorse* (Legge n. 77/2009), deliberazione del 13 maggio 2010, n. 39.

²² Secondo la definizione di cui alla raccomandazione della Commissione del 6 maggio 2003, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie, G.U., L 124 del 20 maggio 2003.

²³ V. art. 1, comma 341 *bis*, della legge istitutiva delle zone franche urbane n. 296/2006 e succ. modif., a cui il D.L. n. 39/2009 sul terremoto in Abruzzo rinvia.

successivi, l'esonero è decrescente fino al 14° anno. Esonero che spetta, alle stesse condizioni, anche ai titolari di reddito di lavoro autonomo che svolgono attività all'interno della zona franca urbana.

Il provvedimento d'istituzione della zona franca urbana di L'Aquila è assunto sulla base, e trova in questo la sua giustificazione, di un indice composito comunale (ICC) che rappresenta sinteticamente l'effetto del terremoto sul territorio, definito come media di tre indici: quello di intensità sismica, che esprime una misura del danno del terremoto nei diversi comuni pesato con il numero di abitanti di ciascuna località; quello di densità imprenditoriale, che denota la rappresentatività del tessuto imprenditoriale nel comune prima del terremoto, calcolato tenendo conto del numero di addetti delle imprese con meno di 50 dipendenti e della popolazione residente; e, infine, l'indice di popolazione dell'area interessata.

Come si vede, nonostante il rinvio esplicito alla normativa delle zone franche urbane italiane e prima ancora a quelle francesi, la zona franca urbana di L'Aquila ha tutt'altra giustificazione.

Le prime hanno un obiettivo di sviluppo sociale, sono in vista dell'inclusione sociale e culturale, riguardano quartieri di proporzioni limitate delle città, mentre qui la misura ha un obiettivo di sviluppo regionale: è intesa a risolvere una situazione di degrado economico in una determinata area gravemente colpita da un evento calamitoso e riguarda l'intera città.

Si ripropone anche per L'Aquila un equivoco già presente nella richiesta italiana per le 22 zone franche urbane, dato dalla coesistenza in quella proposta delle esigenze sociali proprie del disagio giovanile e urbano tipico di alcuni quartieri delle città con quelle dello sviluppo di alcune aree, in particolare del Mezzogiorno²⁴.

La giustapposizione appare già nell'art. 10, comma 1 *bis*, D.L. n. 39/2009 sul terremoto in Abruzzo, che prevede l'istituzione delle zone franche urbane «sulla base di parametri fisici e socio-economici dei fenomeni di degrado urbano e sociale e degli effetti provocati dal sisma sul tessuto economico e produttivo».

Eppure la questione della mancata distinzione tra aiuto a finalità regionale e zona franca urbana era stata causa di non secondari problemi nel caso delle 22 zone franche urbane italiane e solo alla fine a fatica risolta. Si trattava, nell'originario intento delle autorità italiane, di regimi a finalità regionale a favore del Mezzogiorno nella veste di interventi di carattere sociale del tipo delle zone franche urbane francesi. Ci fu, all'epoca, un impegnativo con-

²⁴ V. BUCCI, *op. cit.*, p. 156 ss. e COPPOLA, *op. cit.*, p. 1704 ss.

traddittorio tra la Commissione e le autorità italiane prima di pervenire, di comune accordo, alle opportune correzioni per espungere ogni profilo di finalità regionale, art. 107, par. 3, lett. a), dalla proposta e convertirla in misura di carattere sociale, rientrante nell'art. 107, par. 3, lett. c), a cui soltanto seguì l'autorizzazione in deroga da parte della Commissione²⁵ – zone franche urbane che poi, sorprendentemente, sono rimaste inapplicate, in quanto le autorità italiane non hanno apprestato i necessari decreti attuativi.

Nel caso dell'Abruzzo, la delibera del CIPE, in forza della procedura prevista dall'art. 108, par. 3, del Trattato, è notificata dalle autorità italiane alla Commissione europea il 12 gennaio 2011.

La risposta, dopo numerosi contatti, si ha con una comunicazione del 16 settembre 2011 con cui la Commissione solleva tutta una serie d'interrogativi e rileva carenze di motivazione e documentazione²⁶.

La Commissione, in primo luogo, riprende la distinzione tra aiuti a finalità regionale e zone franche urbane a finalità sociale, e precisa che la misura della zona franca di L'Aquila non è assimilabile al tipo delle zone franche urbane italiane e prima francesi, che hanno finalità diverse. Essa piuttosto si configura come aiuto a finalità regionale di cui all'art. 107, par. 3, lett. a) e/o c), trova la sua ragione nella situazione creatasi dopo il terremoto ed è rivolta a ovviare agli effetti provocati dal sisma sul tessuto economico e produttivo.

Qualificato in tal modo l'intervento, la Commissione non esclude, sebbene sollevi perplessità a riguardo, che l'aiuto a finalità regionale possa attuarsi con l'istituzione di una zona franca urbana limitata al solo territorio del Comune di L'Aquila – sarebbe, tra l'altro, una nuova configurazione *ad hoc* dell'istituto della zona franca urbana –, ma chiede che ne sia dimostrata la necessità, l'appropriatezza e la proporzionalità.

La necessità, vale a dire che ci sia effettivamente la situazione di svantaggio economico creata dal terremoto. Le autorità italiane, precisa la Commissione, devono provare, attraverso dati statistici oggettivi, «l'effettiva gravità e criticità della situazione economica dell'area proposta».

L'appropriatezza, cioè che l'intervento sia atto a colmare lo svantaggio economico: occorre dimostrare «come il disegno della misura e l'impatto atteso rispondano alla necessità di supplire alla situazione di svantaggio economico della città». E poi occorre spiegare, sotto questo profilo, perché la di-

²⁵ V. COMMISSIONE EUROPEA, decisione C(2009) 8126 def. del 28 ottobre 2009, Aiuto di Stato N 346/2009-Italia. Zone franche urbane, cit.

²⁶ V. COMMISSIONE EUROPEA, nota del 12 settembre 2011 sul caso SA.32256 (2011/N) – Zona Franca L'Aquila-Abruzzo-Italia.

sciplina riguarda, da un lato, solo la città di L'Aquila, piuttosto che tutto il territorio del c.d. "cratere" colpito dal sisma (come sarebbe proprio di un regime a finalità regionale a seguito dell'evento calamitoso), e, dall'altro, tutta la città, piuttosto che singoli quartieri di essa (come sarebbe proprio di un regime a finalità sociale come la zona franca urbana).

La proporzionalità, nel senso che l'ammontare dell'insieme dei benefici fiscali e contributivi che si prevede non sia eccessivo, conferendo un vantaggio competitivo ai beneficiari, né incida significativamente sugli scambi. Tanto in termini di durata, di ammontare dell'aiuto concesso, di comparazione tra la difficile situazione economica determinatasi e l'impatto atteso della proposta al fine di correggere le condizioni venutesi a creare a seguito del terremoto. Come chiarisce la Commissione nella sua nota, «Il vantaggio offerto ai beneficiari della misura dovrebbe essere proporzionale allo svantaggio creato dalla situazione di disparità economica determinatasi nella città dell'Aquila per le imprese che a oggi volessero stabilirvisi. Compensando il costo aggiuntivo che un'impresa che dovesse insediarsi in L'Aquila dovrebbe sostenere, e fornendo quindi l'incentivo per nuove imprese di stabilirsi all'Aquila, la misura dovrebbe colmare lo svantaggio iniziale, senza però conferire un vantaggio eccessivo ai beneficiari, né incidere significativamente sugli scambi tra gli Stati membri».

La risposta italiana alla comunicazione della Commissione del 12 settembre viene notificata il 23 novembre 2011.

Le obiezioni della Commissione comportano un giudizio negativo. Nel senso che se non si forniscono gli elementi sufficienti l'aiuto richiesto non può essere autorizzato in deroga.

Le autorità italiane hanno sollevato un problema reale: il fatto che la situazione, dopo il terremoto, richiede un intervento che vada oltre l'emergenza. La condizione di grave degrado e di spopolamento seguita all'evento calamitoso non è superabile con il risarcimento alle singole imprese dei danni conseguenti al sisma, abbisogna di un'azione volta a compensare per le imprese che intendano insediarsi nella città, la ridotta se non nulla capacità di attrazione dell'area, gravemente pregiudicata. Tanto non si dà sempre, ma nel caso della città di L'Aquila – il terremoto dell'Abruzzo, si ricorda, è stato qualificato come "catastrofe naturale grave" ai fini dell'intervento del Fondo di solidarietà dell'UE – è fuori dubbio.

Ma l'hanno mal posto: hanno richiamato un istituto, la zona franca urbana, costruito appositamente – e proprio per questo molto generoso – per quartieri urbani di disadattamento sociale, inidoneo in principio allo scopo; l'hanno utilizzato per la situazione determinatasi dopo il terremoto, ma solo

per L'Aquila e per l'intero territorio della città, e non per tutto il "cratere"; e l'hanno sostenuto indipendentemente da un'accurata spiegazione dei termini economici e sociali dell'intervento e da un'adeguata ricognizione dei vincoli di diritto europeo. Mentre era un regime che, proprio per quanto detto, a maggior ragione doveva essere accortamente concepito e motivato.

La Commissione, per parte sua, ha condotto il contraddittorio con le autorità italiane avendo presente qual'era ed è la situazione della città dopo il terremoto e ha tenuto conto che era ed è ragionevole prevedere un insieme di interventi di aiuto rivolti allo sviluppo dell'area interessata al sisma. Ma ha rilevato, sotto diversi profili, la carenza di motivazione del progetto in vista dell'obiettivo.

In tal modo la Commissione, per la verità, non ha fatto che confermare i precedenti.

Si può richiamare a riguardo il caso, sempre italiano, relativo ad aiuti a seguito di calamità naturali per alcune regioni del Mezzogiorno d'Italia deciso dalla Commissione in senso negativo, in cui la stessa ha avuto modo di precisare che «quando a seguito di eventi calamitosi gli aiuti configurati dalle autorità nazionali non sono destinati a rimediare ai danni causati dalle calamità naturali stesse, la deroga di cui all'art. 92, par. 2, lett. b), non è applicabile». Piuttosto, gli aiuti «sono aiuti a finalità regionale che possono essere ritenuti compatibili con il mercato comune unicamente qualora possano beneficiare delle deroghe previste all'art. 92, par. 3, lett. a) e/o c)». E dette deroghe «possono essere applicate unicamente quando la Commissione constata che il gioco delle forze di mercato non consentirebbe da sole alle imprese beneficiarie di adottare un comportamento tale da contribuire alla realizzazione di uno degli obiettivi definiti nelle disposizioni derogatorie dell'art. 92»²⁷.

E, ancora, la vicenda, già richiamata, del Molise che subì due successivi eventi calamitosi: un sisma nel 2002 e un'alluvione nel 2003 e che si vide approvati oltre agli aiuti volti a risarcire i danni causati dalle calamità naturali²⁸, quelli relativi agli investimenti²⁹.

Nel caso del Molise, in ordine agli aiuti agli investimenti, le autorità italiane furono in grado di motivare adeguatamente le misure proposte.

In particolare, nel contraddittorio con la Commissione, sottolineavano che i territori interessati, a seguito degli avvenimenti eccezionali, avevano

²⁷ V. COMMISSIONE EUROPEA, decisione 91/175/CEE del 25 luglio 1990, cit., parte IV.

²⁸ V. COMMISSIONE EUROPEA, decisione C(2004) 3630 del 6 ottobre 2004, cit.

²⁹ V. COMMISSIONE EUROPEA, decisione C(2004) 3344 dell'8 settembre 2004, cit.

subito un grave deterioramento della situazione socio-economica e proponevano – anche tenendo conto degli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale e della Carta degli aiuti di Stato a finalità regionale per l'Italia allora in vigore – di inserire tutte le aree colpite nella deroga di cui all'art. 107, par. 3, lett. c), del Trattato³⁰. A tal fine, fornivano una serie di indicatori specifici atti a misurare i cambiamenti intervenuti.

Nella sua decisione la Commissione riteneva che l'insieme dei dati presentati mostrasse che effettivamente nelle aree colpite si era registrato un grave degrado³¹. E richiamava, in particolare, quelli relativi ai versamenti Iva che «nei comuni della provincia di Campobasso sono diminuiti del 37,62% nel periodo successivo al sisma, dimostrando quindi che tale calamità ha avuto ripercussioni in tutto il territorio della provincia»; quelli sul livello delle esportazioni della regione Molise che mostrano «un'interruzione dell'evoluzione registrata negli anni precedenti alle calamità naturali»; quelli relativi «all'abbandono dei luoghi di residenza a seguito delle difficoltà derivanti da tali calamità» che «possono dare un'idea del rischio di spopolamento»³². E concludeva nel senso che, senza un intervento mediante aiuti a finalità regionale, non sarebbe possibile indurre gli investitori a intervenire nelle aree della regione Molise e mantenere così un livello di presenza di imprese sufficiente a stimolare la ripresa dell'attività economica in tali territori³³.

Francamente, non si capisce perché le autorità italiane nel caso dell'Abruzzo non siano state in grado di costruire una più appropriata proposta di aiuto allo sviluppo e motivarla adeguatamente.

Insomma, un'occasione mancata.

4. *La regola de minimis*

Non meraviglia, di fronte a queste difficoltà, il ripiegamento da parte delle autorità italiane sulla regola *de minimis*, che fa riferimento a interventi degli Stati di portata minore.

Le autorità italiane, infatti, si sono orientate a lasciar cadere la proposta della zona franca urbana di L'Aquila e a utilizzare il finanziamento a tal fine previsto nell'ambito della regola *de minimis*.

³⁰ V. *ibidem*, punto 10.

³¹ V. *ibidem*, punto 26.

³² V. *ibidem*, punti 27, 34 e 35, 38.

³³ V. *ibidem*, punto 38.

Il D.L. n. 1/2012, c.d. sulle liberalizzazioni, all'art. 70, con un'evidente correzione di rotta, prevede infatti che la somma dei 90 milioni di euro, già destinata alla zona franca urbana di L'Aquila, possa essere utilizzata per il finanziamento di aiuti *de minimis* a favore delle piccole e medie imprese localizzate nei «territori comunali della provincia di L'Aquila e di quelli colpiti dal sisma» (e dunque non più per la sola città di L'Aquila) e di aiuti a finalità regionali, sempre però nel rispetto della normativa europea sugli aiuti di importanza minore³⁴.

Deriva dall'esperienza della Commissione, poi trasfusa in un regolamento, la constatazione che «gli aiuti che non superino, nell'arco di tre anni, la soglia di 200.000 euro non incidono sugli scambi tra gli Stati membri e/o non falsano né minacciano di falsare la concorrenza»³⁵.

Ne consegue – e tanto ha trovato riscontro nella giurisprudenza della Corte di Giustizia³⁶ – che se un aiuto o una pluralità di aiuti resta nei limiti

³⁴ V. D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, pubblicato in *G.U.*, n. 19 del 24 gennaio 2012 in cui all'art. 70, comma 1, si dispone che «La dotazione del Fondo istituito dall'art. 10, comma 1-bis, del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, può anche essere destinata al finanziamento degli aiuti *de minimis* a favore delle piccole e medie imprese, come individuate dalla raccomandazione 2003/361/CE della Commissione del 6 maggio 2003, localizzate nelle aree individuate ai sensi del medesimo art. 10, comma 1-bis, e degli aiuti a finalità regionali, nel rispetto del regolamento 1998/2006/CE e del regolamento 800/2008/CE».

³⁵ V. COMMISSIONE EUROPEA, Regolamento (CE) 15 dicembre 2006, n. 1998/2006 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato agli aiuti d'importanza minore («*de minimis*»), *G.U.*, L 379 del 28 dicembre 2006, ottavo considerando.

³⁶ V. CGCE, *Spagna c. Commissione*, C-351/98, sent. 26 settembre 2002, dove, punto 51, si afferma che «Occorre rilevare a tal riguardo che, se la Corte ha dichiarato che l'entità relativamente esigua di un aiuto o le dimensioni relativamente modeste dell'impresa beneficiaria non escludono *a priori* l'eventualità che vengano influenzati gli scambi tra Stati membri (v. in particolare, *Belgio c. Commissione*, detta *Tubermeuse*, causa C-142/87, sent. 21 marzo 1990, punto 43), l'esiguità degli aiuti concessi ad un'impresa nel corso di un dato periodo esclude, in un certo numero di settori economici, che vengano influenzati gli scambi tra Stati membri» e, punto 52, che «La Commissione ha quindi potuto considerare, nell'ambito del potere discrezionale di cui essa dispone per valutare i possibili effetti economici delle misure d'aiuto, che, tranne che in determinati settori caratterizzati da particolari condizioni di concorrenza e salvo per quanto riguarda gli aiuti all'esportazione, gli aiuti inferiori agli importi definiti dalla disciplina comunitaria degli aiuti di Stato alle PMI e poi dalla comunicazione relativa agli aiuti *de minimis* (*GUUE* 1996, C 68, pag. 9), non incidono sugli scambi e, pertanto, non rientrano nell'ambito di applicazione degli artt. 92 e 93 del Trattato. Gli importi presi in considerazione dalla Commissione finora non sono stati contestati». Inoltre, al punto 53, si legge che «Ora, la Commissione è vincolata dalle discipline e

del *de minimis* non è aiuto secondo la definizione di cui all'art. 107, par. 1, non è soggetto alla procedura di notifica di cui all'art. 108, par. 3, e non richiede l'intervento della Commissione per essere autorizzato in deroga: si presume, appunto, che non incida sugli scambi tra Stati membri dell'UE³⁷.

Per tale tipologia di aiuti, quindi, le autorità nazionali possono fare da sole, sempre che rispettino alcune condizioni dettagliatamente elencate da parte della Commissione³⁸. Si deve trattare di aiuti concessi per un periodo di tre anni, che siano "trasparenti", vale a dire calcolabili³⁹, e che si riferiscano al totale degli aiuti in qualsiasi forma ottenuti dall'impresa nel periodo indicato⁴⁰.

Gli Stati membri, per parte loro, sono tenuti a prevedere controlli che garantiscano che l'importo complessivo degli aiuti *de minimis* concessi non ecceda i limiti previsti, e a informare l'impresa dell'ammontare dell'aiuto e della sua natura. Inoltre, prima di concedere l'aiuto, occorre che lo Stato membro ottenga dall'impresa una dichiarazione sugli altri aiuti di portata minore ricevuti nell'esercizio finanziario interessato e nei due precedenti, e controlli accuratamente che il nuovo aiuto non comporti il superamento del massimale⁴¹.

Dunque, le misure di aiuto *de minimis* vanno predisposte e assunte, ma di tanto è ben avvertito il legislatore del 2012, nel rispetto delle normative sostanziali e procedurali fissate dall'UE⁴².

dalle comunicazioni da essa emanate in materia di controllo degli aiuti di Stato, nei limiti in cui queste ultime non derogano a norme del Trattato e vengono accettate dagli Stati membri (sent. 24 febbraio 1987, causa 310/85, *Deufil c. Commissione*, punto 22; 24 marzo 1993, causa C-313/90, *CIRFS e a. c. Commissione*, punto 36; sent. 15 ottobre 1996, causa C-311/94, *Ijssel-Vliet*, punto 43). La Commissione non può quindi rifiutare l'applicazione della regola *de minimis* agli aiuti concessi ad imprese rientranti in settori che non sono esclusi dall'applicazione di tale regola dalle varie discipline applicabili».

³⁷ V. COMMISSIONE EUROPEA, Regolamento (CE) 15 dicembre 2006, n. 1998/2006, cit.

³⁸ V. COMMISSIONE EUROPEA, decisione C(2004) 3893 del 20 ottobre 2004, cit., punto 37.

³⁹ V. COMMISSIONE EUROPEA, Regolamento (CE) 15 dicembre 2006, n. 1998/2006, cit., tredicesimo considerando.

⁴⁰ V. *ibidem*, ottavo considerando, dove si legge che «Per evitare che le intensità massime d'aiuto previste nei vari strumenti comunitari siano aggirate, gli aiuti *de minimis* non dovrebbero essere cumulati con aiuti statali relativamente agli stessi costi ammissibili se tale cumulo porta a un'intensità d'aiuto superiore a quella fissata, per le specifiche circostanze di ogni caso, da un regolamento d'esenzione per categoria o da una decisione della Commissione».

⁴¹ V. COMMISSIONE EUROPEA, Regolamento (CE) 15 dicembre 2006, n. 1998/2006, cit., diciassettesimo considerando.

⁴² V. l'art. 70 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, cit.

5. *La ripresa della riscossione con una riduzione del 60% di tributi, contributi e ogni altro onere iscritto a ruolo oggetto di sospensione a seguito del sisma*

Ma non è finita. La Legge di stabilità 2 novembre 2011, n. 183, art. 33, comma 28⁴³, prevede a partire dal 1° gennaio 2012 la ripresa della riscossione con una riduzione del 60%, con versamenti in 120 rate, senza applicazione di sanzioni, interessi e oneri accessori, dell'ammontare dovuto per tributi e contributi previdenziali e per ogni altro carico iscritto a ruolo, oggetto di sospensione nel 2009 subito dopo l'evento sismico⁴⁴.

La misura agevolativa, per quanto riguarda le imprese, si configura come un aiuto di Stato *ex art.* 107, par. 1, del Trattato e dunque non c'è dubbio che vada notificata, prima dell'entrata in vigore, alla Commissione in ossequio alle procedure previste dall'art. 108, par. 3, sugli aiuti in via di istituzione.

A riguardo si pongono due problemi.

Un problema di procedura, quello appena richiamato, di legalità della misura, sotto il profilo del rispetto dell'art. 108, par. 3, del Trattato, e un problema di merito, di legittimità della misura, sotto il profilo della sua compatibilità con il Trattato e dell'applicazione delle deroghe di cui all'art. 107, par. 2, lett. b) o all'art. 107, par. 3, varie lettere.

⁴³ V. L. 12 novembre 2011, n. 183, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (Legge di stabilità 2012), pubblicata nella *G.U.*, n. 265 del 14 novembre 2011. Entrata in vigore del provvedimento: 1° gennaio 2012. Seguono alcune precisazioni. La presente legge è pubblicata per motivi di massima urgenza, senza note, ai sensi dell'art. 8, comma 3, del Regolamento di esecuzione del Testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana, approvato con D.P.R. 14 marzo 1986, n. 217. In supplemento ordinario alla *G.U.* – Serie generale – del 23 novembre 2011 si procederà alla ripubblicazione del testo della presente legge corredato delle relative note, ai sensi dell'art. 10, comma 3, del D.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092. L. 12 novembre 2011, n. 183 *G.U.* – Serie generale – del 23 novembre 2011.

⁴⁴ V. art. 33, comma 28, L. 12 novembre 2011, n. 183, secondo cui «Per consentire il rientro dall'emergenza derivante dal sisma che ha colpito il territorio abruzzese il 6 aprile 2009, la ripresa della riscossione di cui all'articolo 39, commi 3-bis, 3-ter e 3-quater, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 30 luglio 2010, n. 122, avviene, senza applicazione di sanzioni, interessi e oneri accessori, mediante il pagamento in centoventi rate mensili di pari importo a decorrere dal mese di gennaio 2012. L'ammontare dovuto per ciascun tributo o contributo, ovvero per ciascun carico iscritto a ruolo, oggetto delle sospensioni, al netto dei versamenti già eseguiti, è ridotto al 40 per cento». La copertura è affidata all'aumento dell'accisa sulla benzina, sulla benzina senza piombo e sul gasolio utilizzato come carburante in modo tale da determinare maggiori entrate per 65 milioni per il 2012.

Per quanto riguarda la legalità della misura, l'art. 108 del Trattato prevede per gli aiuti di nuova istituzione che essi, prima di entrare in vigore, siano notificati alla Commissione ai fini dell'autorizzazione in deroga. Altrimenti l'aiuto è illegale e non può trovare attuazione. E, se attuato, deve essere recuperato dallo Stato membro presso i beneficiari.

Siano chiari i punti di partenza.

Qualora uno Stato membro intenda introdurre un regime di aiuto, occorre che rispetti l'art. 108, par. 3, del Trattato, sulle procedure da seguire per una misura in via di istituzione, vale a dire "I progetti diretti ad istituire o modificare aiuti". Lo Stato membro è tenuto a comunicare la disciplina alla Commissione che se ritiene che il progetto non sia compatibile, attiva senza indugio la procedura. Nel frattempo, lo Stato membro «non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale». Se non si segue tale via e, in particolare, non si provvede alla notifica, la misura è illegale.

Il progetto, prima di essere approvato dal legislatore – e nel nostro caso è stato già approvato il 12 novembre 2011 ed è entrato in vigore il 1° gennaio 2012 –, andava notificato.

Cosa che non è avvenuta.

In conseguenza l'aiuto è illegale. E occorre mettere in guardia le imprese che si tratta di aiuto fiscale e contributivo di nuova istituzione non notificato, per cui se ne godono, nella misura in cui sotto il profilo del merito risultasse incompatibile con il Trattato, dovranno poi restituirlo; nel nostro caso, versare il 60%, vedersi applicare sanzioni, interessi e ogni altro onere accessorio, perdere la favorevole rateizzazione, nel rispetto delle modalità ordinarie di riscossione.

Indubitabili i precedenti a riguardo nelle prassi della Commissione⁴⁵ e nella giurisprudenza della Corte di Giustizia⁴⁶.

⁴⁵ V., per un caso che riguarda l'Italia già richiamato, COMMISSIONE EUROPEA, decisione 91/175/CEE del 25 luglio 1990, cit., parte V, dove si legge che «Poiché le autorità italiane non hanno notificato gli aiuti oggetto della presente procedura conformemente all'art. 93, par. 3, del Trattato, la Commissione non è stata in grado di pronunciarsi sulle misure introdotte prima della loro applicazione. Di conseguenza gli aiuti di cui sopra sono illegali e, nella misura in cui sotto il profilo del merito sono incompatibili con il mercato interno ai sensi dell'art. 107, par. 1, essi debbono essere soppressi in modo da ripristinare la situazione anteriore, conformemente alla giurisprudenza della Corte di Giustizia». E quindi, se già erogati, "debbono essere rimborsati".

⁴⁶ V. da ultimo CGUE, sent. *Commissione/Italia*, C-303/09, 14 luglio 2011, secondo cui «La Repubblica italiana, non avendo adottato nei termini stabiliti tutte le misure neces-

Vi è poi il problema di merito relativo alla compatibilità del regime di aiuto.

La misura è prevista, art. 33, comma 28, L. 12 novembre 2011, n. 183, per «consentire il rientro dall'emergenza derivante dal sisma che ha colpito il territorio abruzzese il 6 aprile 2009». A riguardo, occorre verificare l'applicabilità dell'art. 107, par. 2, lett. b). Misure ulteriori, successive all'evento calamitoso, non sono di per sé illegittime, e tuttavia debbono essere giustificate. Soprattutto in questo caso perché si tratta di "aiuti al funzionamento", sollevano cioè da oneri che normalmente ricadono sull'impresa.

La questione che si pone è la seguente: si tratta di una misura intesa a risarcire i danni materiali e economici provocati dalle calamità naturali o va oltre e comporta una sovracompensazione?

Occorre, come del resto si è già visto, che i regimi di aiuto provvedano a riparare unicamente i danni provocati dalla calamità naturale e introducano meccanismi adeguati per escludere una compensazione eccessiva, secondo l'obiettivo di riportare le imprese colpite alla situazione precedente l'evento, consentendo loro di riprendere l'attività, ma senza concedere un vantaggio aggiuntivo.

È proprio quanto la Commissione, e solo lei, deve accertare una volta che un regime di aiuto in via di istituzione le sia notificato.

Accertamento cui le autorità italiane, non notificando preventivamente la misura, si sono sottratte.

6. Conclusioni

La situazione dell'Aquila e dell'Abruzzo è molto seria.

La bussola che deve orientare le autorità nazionali nell'assumere i necessari interventi in caso di calamità naturali o eventi eccezionali sta nel rispetto del diritto dell'UE.

Su questo, nel caso dell'Abruzzo, vi sono state carenze e vi sono correzioni da apportare.

sarie a recuperare integralmente presso i beneficiari gli aiuti concessi in base al regime di aiuti dichiarato illegale e incompatibile con il mercato comune dalla decisione della Commissione 20 ottobre 2004, 2005/315/CE, relativa al regime di aiuti cui l'Italia aveva dato esecuzione a favore delle imprese che avevano realizzato investimenti nei comuni colpiti da eventi calamitosi nel 2002, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi del Trattato e degli artt. 2-6 di detta decisione».

Occorre, infatti, rendere edotte le istituzioni dell'UE e in particolare la Commissione della situazione di degrado economico e sociale dell'area interessata dall'evento calamitoso o eccezionale e che le varie misure tendono a correggere la situazione per riportarla alla normalità.

Ma occorre, allo stesso tempo, che tanto avvenga tenendo conto delle procedure e delle normative dell'UE.