

Calamità naturali, principi costituzionali e agevolazioni fiscali*

Franco Fichera

Estratto: In materia di calamità naturali, quando sono in gioco beni costituzionali fondamentali, l'ordinamento appresta risposte differenziate. Nel caso di eventi catastrofici scatta subito l'intervento dello Stato. Tuttavia l'ordinamento può seguire un'altra strada: il ricorso al mercato delle assicurazioni. Entrambe le strategie, secondo principi ispiratori e modi di finanziamento alternativi, intervengono *ex post* e sono volte a porre riparo ai danni causati dall'evento calamitoso. E però la risposta dell'ordinamento può essere anche *ex ante*, precedere il verificarsi dell'evento ed essere indirizzata alla mitigazione del rischio. Le differenti reazioni dell'ordinamento sono rette da principi propri: rispettivamente, la solidarietà, la libertà dell'iniziativa economica privata e l'economia di mercato, la prevenzione, riconosciuti dalla Costituzione e dai trattati dell'Unione europea. Nei diversi contesti cruciale è il ruolo delle agevolazioni fiscali che si rivolgono ai singoli e agli enti, sia prevedendo un sollievo dal prelievo, sia promuovendo i comportamenti ritenuti più appropriati. Del loro impiego si considerano le basi costituzionali e i profili di legittimità costituzionale di volta in volta rilevanti.

Abstract: In the field of natural disasters, the legal system offers different responses addressing fundamental constitutional values. In the event of catastrophe, State intervention is immediate. However, a different option is also available, that of recourse to the insurance market. Both strategies, following different guiding principles and methods of financing, intervene after the fact and are meant to remedy the damage caused by the calamity. Yet the response may also precede the event in an attempt to reduce risk. These different reactions are based on specific principles, i.e., respectively: solidarity, freedom of private enterprise, a free market economy, and prevention, which are recognized by the Constitution and the European Union treaties. The role played by tax expenditures for individuals and organisations is crucial insofar as it provides relief from the levy and promotes more useful practices. The constitutional foundations of its use are taken into consideration as well as aspects of constitutional legitimacy as and where relevant.

* Testo rielaborato della relazione tenuta in apertura del convegno su "Finanza pubblica e fiscalità compensativa per le aree danneggiate da eventi naturali e inquinamento. Sistema italiano, esperienze nazionali e politiche europee", svoltosi a Teramo e Pescara il 24 e 25 ottobre 2013 e organizzato dalle Università degli Studi di Teramo e G. D'Annunzio di Chieti-Pescara.

SOMMARIO: **1.** Premessa - **2.** L'intervento dello Stato *ex post*. - **2.1.** Il principio di solidarietà - **2.2.** Le misure fiscali agevolative per fronteggiare l'emergenza - **2.3.** Il sostegno fiscale alla solidarietà dei privati e delle formazioni sociali - **2.4.** Le agevolazioni fiscali per la ricostruzione - **2.5.** Gli aiuti a favore di "determinate imprese e produzioni" - **2.6.** Gli aiuti destinati alla ripresa e allo sviluppo, gli aiuti "regionali" e la regola *de minimis* - **2.7.** Profili di legittimità costituzionale - **3.** Le assicurazioni private - **3.1.** Il mercato delle assicurazioni private - **3.2.** L'intervento pubblico a correzione e sostegno del mercato delle assicurazioni - **3.3.** Il caso italiano - **3.4.** L'art. 41 Cost. e i principi di solidarietà e di prevenzione - **4.** La prevenzione - **4.1.** Il principio di prevenzione - **4.2.** Le agevolazioni fiscali - **4.3.** Profili di legittimità costituzionale - **5.** Conclusioni.

1. Premessa - In materia di calamità naturali, quando sono in gioco la vita e i beni delle persone, la salute e l'ambiente, i beni culturali e ambientali, la stessa vita in comune, vale a dire valori costituzionali fondamentali, l'ordinamento appresta risposte differenziate.

Nel caso di eventi catastrofici che colpiscono un determinato territorio, allorché si viene a creare una situazione di degrado fisico, sociale ed economico, si pone un duplice problema per contribuire al ripristino delle condizioni esistenti prima dell'evento: far fronte all'emergenza e stimolare lo sviluppo. Il primo, evidente e immediato, è quello del soccorso, del ristoro dei danni subiti dalle popolazioni e dalle attività produttive, della ricostruzione. Il secondo, meno evidente e da verificare di volta in volta, si pone quando l'evento abbia pregiudicato in misura talmente grave la situazione che il risarcimento dei danni da solo non è sufficiente ai fini di una ripresa delle attività economiche nelle aree colpite. Sono le azioni *ex post*, che scattano dopo che la calamità si è verificata e ha prodotto danni a persone e cose, ha colpito famiglie e imprese, servizi pubblici essenziali e infrastrutture, e sono a riparazione delle sue conseguenze. Esse fanno capo allo Stato e agli altri enti pubblici, trovano giustificazione nel principio di solidarietà sancito dalla Costituzione e dai trattati dell'Unione europea e sono finanziate dalla fiscalità generale.

Tuttavia l'ordinamento per far fronte alle conseguenze dell'evento eccezionale può seguire un'altra strada: il ricorso al mercato delle assicurazioni private. In questo caso il risarcimento dei danni è affidato a una diversa modalità di finanziamento, nelle forme proprie del contratto di assicurazione che fa ricadere, in rapporto al rischio, il costo sul sistema delle assicurazioni secondo le regole di mercato.

Entrambe le strategie, seguendo principi ispiratori e modi di finanziamento alternativi, intervengono *ex post* e sono volte a porre riparo ai danni causati dall'evento calamitoso. E però la risposta dell'ordinamento può essere anche *ex ante*, precedere il verificarsi dell'evento ed essere volta, sulla base del principio di prevenzione, alla mitigazione del rischio, apprestando a tal fine azioni da parte degli apparati pubblici e dei

singoli per ridurre le conseguenze delle calamità, se non per evitare che si producano.

Le differenti reazioni dell'ordinamento sono rette da principi propri: rispettivamente, la solidarietà, la libertà dell'iniziativa economica privata e l'economia di mercato, la prevenzione, riconosciuti dalla Costituzione e dai trattati dell'Unione europea. E a seguito delle scelte del legislatore si determinano peculiari equilibri tra le diverse risposte e i principi che le reggono.

Nei vari contesti di azione, accanto agli altri interventi di aiuto, cruciale è il ruolo, per l'aspetto tributario che rileva in questa sede, delle agevolazioni fiscali che con duttilità permettono il perseguimento degli obiettivi che l'ordinamento si propone. Le agevolazioni fiscali, infatti, presentano la peculiarità di rivolgersi ai singoli, alle famiglie e alle imprese, agli enti, sia prevedendo un sollievo dal prelievo tributario, sia promuovendo, appositamente configurate, i comportamenti ritenuti più appropriati in vista del raggiungimento delle finalità di volta in volta rilevanti.

Il lavoro si articola come segue: in primo luogo, si dà conto degli interventi *ex post*, a seguito del verificarsi dell'evento calamitoso o eccezionale, di emanazione dello Stato e dell'Unione europea per far fronte, in base al principio di solidarietà e a carico della fiscalità generale, all'emergenza, alla ricostruzione e allo sviluppo delle aree colpite, siano essi rivolti direttamente alle popolazioni colpite e alle attività produttive, siano essi di sostegno alla solidarietà dei privati e delle formazioni sociali nelle sue diverse forme (par. 2); quindi, si affrontano le tematiche del ricorso al mercato delle assicurazioni private relativo ai rischi da calamità naturali, dei possibili assetti istituzionali di tale ricorso e del ruolo della fiscalità di vantaggio (par. 3) e quelle dell'intervento *ex ante* sulla base del principio di prevenzione, attraverso le azioni di mitigazione del rischio da parte dei singoli e delle collettività e delle agevolazioni fiscali che possono favorirle (par. 4); nei diversi contesti, dell'impiego delle agevolazioni fiscali si considerano le basi costituzionali e i profili di legittimità costituzionale di volta in volta rilevanti; si chiude con alcune considerazioni conclusive (par. 5).

2. *L'intervento dello Stato ex post*

2.1. *Il principio di solidarietà* - Nel caso di calamità naturali scatta l'intervento dello Stato e degli altri enti pubblici che, a seguito dell'evento, assumono vari provvedimenti a sostegno delle popolazioni e delle attività produttive colpite, a tutela del patrimonio pubblico e privato danneggiato, per fronteggiare l'emergenza, provvedere alla ricostruzione, assicurare lo sviluppo delle aree colpite, tanto ai fini di ristabilire le condizioni normali di vita esistenti prima della calamità.

Vale il principio di solidarietà sancito, tra i principi fondamentali dell'ordinamento, dalla Costituzione che, art. 2, al riconoscimento e alla garanzia dei "diritti inviolabili dell'uomo" accompagna l'adempimento, altrettanto solenne, dei "doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale", nel duplice senso di solidarietà "orizzontale" tra ciascuna persona e gli altri membri della comunità, e "verticale" tra le istituzioni pubbliche e i singoli¹. Come rileva la Corte costituzionale, la solidarietà è "un principio che, comportando l'originaria connotazione dell'uomo *uti socius*, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente"².

Il principio si concreta nel compito ascrivito alla Repubblica, art. 3, comma 2, Cost., di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana". La Costituzione stringe così un nesso stretto tra principio di solidarietà e perseguimento dell'eguaglianza sostanziale, nesso che costituisce il tratto saliente dello stato sociale e interventista e che, per quanto riguarda questa sede, è alla base, come chiarisce la Corte costituzionale, dell'intervento dello Stato a seguito dell'evento calamitoso³.

¹ Sul principio di solidarietà la letteratura è vastissima, per i contributi più recenti sui diversi aspetti richiamati, cfr. F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità*, Città Nuova, Roma 2012; V. TONDI DELLA MURA, *La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in "Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti", n. 00/2010; A. MARZANATI, A. MATTIONI (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Città Nuova, Roma, 2007; R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Giappichelli, Torino 2007; F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, *ibidem*, pp. 5-51; B. PEZZINI, C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Giuffrè, Milano, 2005; F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano 2002; G. LOMBARDI, voce *Doveri pubblici (diritto costituzionale)*, in "Enc. dir.", Giuffrè, Milano, Agg., I, 2002.

² Cfr. Corte cost., sent. n. 75 del 1992.

³ Cfr. Corte cost., sent. n. 208 del 1971, in cui si rileva che "in presenza di calamità che abbiano malauguratamente ad assumere più vaste proporzioni, direttamente o indirettamente coinvolgendo la collettività nazionale, l'esigenza di assicurare – nel corso della fase operativa, successivamente cioè al verificarsi dell'evento – effettiva unità di indirizzo e di azione non può non prevalere – legittimamente – su ogni altra considerazione, pur se rispettabile. In presenza di catastrofi che commuovono la pubblica opinione, anche internazionale, reclamando la massima concentrazione di energie umane e di mezzi materiali, ivi compresi quelli di cui soltanto lo Stato è in grado di disporre, non vi è più luogo a sottili dosaggi di poteri e a complicazioni di procedure, che potrebbero ritardare, se non addirittura compromettere, la tempestività e l'efficacia del soccorso, cui tutti devono animosamente cooperare, nell'adempimento di quei «doveri inderogabili di solidarietà ... sociale» che l'art. 2 Cost. ha solennemente posto a base dell'ordinamento vigente e che non concer-

Nei trattati europei il principio è affermato, con altrettanto rilievo, nell'art. 3, par. 3, Trattato dell'Unione europea (TUE), secondo cui "L'Unione promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri", è ribadito nell'art. 6, par. 1, TUE, che riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, tra cui il Titolo IV dedicato alla solidarietà, ed è ripreso, con specifico riferimento alle calamità naturali, nell'art. 222, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che contiene la clausola di solidarietà per la quale, par. 1, "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"⁴.

In tal modo, il principio permea le risposte dell'ordinamento in materia di calamità naturali: è alla base dell'intervento dello Stato *ex post* ed è rilevante, come si vedrà più avanti, in rapporto al ricorso al mercato delle assicurazioni private e alla prevenzione.

In caso di evento calamitoso, il principio impegna lo Stato e gli altri enti pubblici a porre in essere tutte le misure di aiuto atte a fronteggiare la situazione, che si concretizzano oltre che in prestazioni positive di varia natura a favore delle popolazioni e delle aree colpite, in agevolazioni fiscali che, in capo ai soggetti colpiti dall'evento calamitoso, consistono in una riduzione del carico tributario ovvero sostengono i comportamenti considerati più idonei ai fini di far fronte all'emergenza, alla ricostruzione e alla ripresa della vita sociale ed economica, in vista del ritorno, nella misura del possibile, alla normalità.

Certo, per finanziare le misure di aiuto il legislatore può prevedere e in molti casi ciò avviene, nuove e ulteriori tassazioni giustificate anch'esse dal principio di solidarietà. E su tanto, non ci sarebbe nulla da dire giacché è sulla fiscalità generale e dunque sulla solidarietà "imposta" che si basa il finanziamento dell'intervento dello Stato *ex post*, tranne che il legislatore ponga l'ulteriore tassazione a carico degli stessi soggetti colpiti dalla calamità naturale. In questo caso, infatti, viola il principio di solidarietà, come recentemente ha rilevato la Corte costituziona-

nono i soli individui, ma anche incombono del pari sui gruppi organizzati e gli enti di qualsiasi specie".

⁴ E, ulteriormente, nell'art. 196, par. 1, TFUE, secondo cui "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", con la sottolineatura 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".

le dichiarando illegittimo l'art. 2, comma 2-*quater*, d.l. 29 dicembre 2010, n. 225, di istituzione del Servizio nazionale della protezione civile, che, in caso di calamità naturali, imponeva alle Regioni colpite di farvi fronte direttamente, prima di poter accedere alle risorse del Fondo nazionale di protezione civile, aumentando le aliquote fiscali di tributi propri. Secondo la Corte "l'obbligo di aumento pesa irragionevolmente sulla Regione nel cui territorio si è verificato l'evento calamitoso, con la conseguenza che le popolazioni colpite dal disastro subiscono una penalizzazione ulteriore... [dato che] gli aumenti finirebbero per gravare, *pro quota*, anche sulle popolazioni colpite dalla catastrofe, le quali dalle istituzioni ricevrebbero in tal modo una risposta non coerente con il dovere di solidarietà di cui all'art. 2 Cost."⁵.

2.2. *Le misure fiscali agevolative per fronteggiare l'emergenza* - In attuazione del principio di solidarietà in caso di calamità naturali l'Italia presenta un insieme articolato di interventi e al suo interno un catalogo di agevolazioni fiscali tendenzialmente riproposto nelle diverse occorrenze. Tanto avviene nel quadro degli obiettivi e delle procedure previsti dalla l. 24 febbraio 1992, n. 225, di istituzione del Servizio nazionale della protezione civile, che regola gli interventi in materia di calamità naturali, come ha chiarito la Corte costituzionale, "in via generale e ordinamentale per tutti i casi futuri di possibili eventi calamitosi, di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), della l. n. 225 del 1992"⁶.

Al verificarsi ovvero nell'imminenza degli eventi di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), della l. n. 225 del 1992, appena richiamata, vale a dire "in ordine a calamità naturali o connesse con l'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità ed estensione devono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari", il Consiglio dei Ministri, alla stregua dell'art. 5, delibera lo stato d'emergenza, "fissandone la durata e determinandone l'estensione territoriale con specifico riferimento alla natura e alla qualità degli eventi". La delibera "individua le risorse finanziarie destinate ai primi interventi nelle more della ricognizione in ordine agli effettivi e indispensabili fabbisogni" e "autorizza la spesa nell'ambito del Fondo per le emergenze nazionali". In questo quadro, le amministrazioni competenti provvedono nei limiti delle risorse umane strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. A seguito della delibera dello stato di emergenza e della prevista ricognizione, per le ulteriori azioni che si richiedono, il legislatore interviene con misure specifiche in ordine al singolo evento catastrofico. È quanto si è verificato nei casi, a cui si farà più diretto riferimento nel

⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 22 del 2012.

⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 22 del 2012.

corso del lavoro, dell'Abruzzo con il d.l. 28 aprile 2009, n. 39⁷ e dell'Emilia-Romagna con d.l. 6 giugno 2012, n. 74⁸ e, di seguito, con altri provvedimenti.

Gli interventi più immediati sono rivolti al soccorso, alla sistemazione provvisoria delle popolazioni, alla verifica dei danni. A tali fini gli Stati membri dell'Unione Europea oltre a stanziare risorse proprie possono appellarsi alla solidarietà europea. I provvedimenti nazionali, nel caso di "catastrofe naturale grave", possono essere così accompagnati da stanziamenti del Fondo di solidarietà europea che va allo Stato beneficiario per finanziare gli interventi di urgenza⁹. Come è avvenuto in Italia con l'Abruzzo dopo il terremoto del 6 aprile 2009¹⁰ e con l'Emilia-Romagna e le altre regioni colpite dal terremoto del 20 e 29 maggio 2012¹¹.

Il primo dei provvedimenti fiscali di favore consiste nella sospensione dei termini relativi agli adempimenti e ai versamenti tributari e contributivi e a ogni carico iscritto a ruolo. La misura si trova richiamata già nello Statuto dei diritti del contribuente, art. 9, comma 2, l. 27 luglio 2000, n. 212, che, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, prevede la sospensione o il differimento del termine per l'adempimento degli obblighi tributari "a favore dei contribuenti interessati da eventi eccezionali ed imprevedibili". Il provvedimento che in forza dello Statuto era assunto con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, attualmente, a seguito delle modifiche della legge sulla protezione civile, l.

⁷ Cfr. d.l. 28 aprile 2009, n. 39, Interventi urgenti per il terremoto in Abruzzo del 6 aprile 2009, convertito con modificazioni dalla l. 24 giugno 2009, n. 77.

⁸ Cfr. d.l. 6 giugno 2012, n. 74, Interventi urgenti per le popolazioni colpite dagli eventi sismici nelle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo il 20 e il 29 maggio 2012, convertito con modificazioni dalla l. 1° agosto 2012, n. 122.

⁹ Cfr. Regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio, 11 novembre 2002, che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea, come recentemente modificato dal Regolamento n. 661/2014 del Parlamento europeo e Consiglio, 15 maggio 2014, dove, una volta premesso che va considerata "grave catastrofe" "qualsiasi catastrofe che provoca danni considerevoli in termini finanziari o di percentuale del reddito nazionale lordo (RNL)", si prevede che, art. 2, comma 1, su richiesta di uno Stato membro, il Fondo può essere mobilitato qualora a seguito del verificarsi di una catastrofe naturale grave "si producano serie ripercussioni sulle condizioni di vita dei cittadini, sull'ambiente naturale o sull'economia di una o più regioni" dello Stato membro o di Stati limitrofi. Secondo l'art. 2, comma 2, è considerata grave qualsiasi catastrofe che provoca "danni diretti stimati a oltre 3 miliardi di euro a prezzi del 2011, o superiori allo 0,6 % del suo RNL".

¹⁰ Cfr. Commissione Europea, decisione 8 giugno 2009, con cui la Commissione per il terremoto dell'Abruzzo propone all'autorità di bilancio dell'Unione europea un aiuto finanziario di 493,7 milioni di euro.

¹¹ Cfr. Commissione Europea, decisione 3 dicembre 2012, con cui la Commissione per il terremoto dell'Emilia-Romagna e delle altre regioni colpite propone una sovvenzione del Fondo di solidarietà dell'Unione europea per un importo pari a 670,1 milioni di euro.

n. 225 del 1992, richiede uno specifico intervento legislativo¹². È una misura immediata, motivata dall'emergenza che si ritrova costantemente nelle diverse occorrenze di eventi disastrosi¹³.

In aggiunta, è mantenuta la deducibilità ai fini delle imposte sui redditi dei contribuiti e dei tributi per i quali è prevista la sospensione dei pagamenti. Si tratta di una deroga alla norma generale in base alla quale i contribuiti e i tributi sono deducibili solo al momento del pagamento¹⁴.

A volte, è stato il caso dell'Abruzzo, ma nel passato misure analoghe e ancora più generose sono state previste in numerose altre occasioni, alla ripresa della riscossione si accompagna una riduzione dei tributi dovuti. Per l'Abruzzo si è prevista una riduzione del 60% dei tributi e degli oneri in precedenza sospesi¹⁵, in altre occasioni si è arrivati fino a una riduzione del 90%. La misura non è stata riproposta nel caso dell'Emilia-Romagna. Su questi provvedimenti di riduzione, per gli aspetti di diritto europeo rilevanti, cioè quando sono indirizzati "a determinate imprese e produzioni", la Commissione ha avviato, come si vedrà più avanti, un procedimento di indagine formale *ex art.* 108, par. 2, TFUE.

2.3. Il sostegno fiscale alla solidarietà dei privati e delle formazioni sociali - In caso di calamità naturali, accanto a quella dello Stato, scatta la solidarietà dei privati e delle formazioni sociali a favore delle popolazioni

¹² Cfr. l. n. 225 del 1992, di istituzione del Servizio nazionale della protezione civile, art. 5, comma 5-*ter* – comma aggiunto dal comma 2-*quater* dell'art. 17, d.l. 30 dicembre 2009, n. 195 –, secondo cui "In relazione ad una dichiarazione dello stato di emergenza, i soggetti interessati da eventi eccezionali e imprevedibili che subiscono danni riconducibili all'evento, compresi quelli relativi alle abitazioni e agli immobili sedi di attività produttive, possono fruire della sospensione o del differimento, per un periodo fino a sei mesi, dei termini per gli adempimenti e i versamenti dei tributi e dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali. La sospensione ovvero il differimento dei termini per gli adempimenti e per i versamenti tributari e contributivi sono disposti con legge, che deve assicurare piena corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura finanziaria, e disciplinati con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze".

¹³ Per il terremoto in Abruzzo, cfr. il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 9 aprile 2009 che prevede che "nei confronti delle persone fisiche, anche in qualità di sostituti d'imposta, nonché dei soggetti diversi dalle persone fisiche che, alla data del 6 aprile 2009, avevano la residenza, la sede legale o la sede operativa nel territorio della provincia di l'Aquila, sono sospesi dalla stessa data del 6 aprile 2009 al 30 novembre 2009, i termini relativi agli adempimenti e ai versamenti tributari, scadenti nel medesimo periodo; non si fa luogo al rimborso di quanto già versato". Tanto considerato che "per i soggetti residenti sussiste l'impossibilità di rispettare le scadenze di legge concernenti gli adempimenti degli obblighi tributari". Per il terremoto in Emilia-Romagna, cfr. il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 1° giugno 2012 e, in aggiunta, con riguardo alla sospensione dei termini amministrativi e dei contributi previdenziali e assistenziali, il d.l. n. 74 del 2012, art. 8, n. 1.

¹⁴ Cfr. d.l. 4 luglio 2006, n. 223, art. 36, commi 32 e 33.

¹⁵ Cfr. l. 12 novembre 2011, n. 183, legge di stabilità 2014, art. 33, comma 28.

colpite che si traduce in erogazioni liberali in denaro o in natura, nel volontariato da parte dei singoli, in attività di enti e organizzazioni *non profit*, e diverse sono – giustificate dal particolare merito di tali forme di solidarietà – le agevolazioni fiscali di sostegno: la deducibilità e/o la detraibilità ai fini delle imposte sui redditi delle erogazioni liberali in denaro o in natura a favore delle popolazioni colpite tramite fondazioni, enti e organizzazioni *non profit*, sia in capo alle persone fisiche che alle imprese e agli enti¹⁶; la non concorrenza a formare il reddito d'impresa come ricavi o plusvalenze delle cessioni gratuite di beni in quanto non considerate destinate a finalità estranee all'esercizio dell'impresa¹⁷; la deducibilità dal reddito d'impresa delle spese relative a lavoratori dipendenti impegnati come volontari per prestazioni di servizio a favore di Onlus¹⁸; l'esclusione dal calcolo del reddito imponibile da lavoro dipendente delle erogazioni liberali, dei sussidi occasionali, dei benefici di qualsiasi genere concessi dai datori di lavoro in relazione agli eventi calamitosi¹⁹. Per citarne alcune.

2.4. Le agevolazioni fiscali per la ricostruzione - Seguono le agevolazioni fiscali per la riparazione e la ricostruzione degli immobili danneggiati o distrutti. Misure che si riscontrano nelle diverse circostanze anche se in modalità varie per configurazione, entità e tempi di fruizione.

Nel caso dell'Abruzzo, ad esempio, si prevede, artt. 1 e 3 del d.l. n. 39 del 2009, la concessione di contributi, anche con le modalità del credito d'imposta, per la riparazione o la ricostruzione delle unità immobiliari

¹⁶ Cfr., per le persone fisiche, l'art. 14, comma 1, d.l. 14 marzo 2005, n. 35, secondo cui, ai fini delle imposte dirette, le erogazioni liberali in denaro e in natura effettuate da persone fisiche a favore di Onlus e di associazioni di promozione sociale sono deducibili sino al 10% del reddito imponibile, con un massimo di 70.000 euro annui, nonché l'art. 10, comma 1, lett. g), Tuir, secondo cui, in alternativa, sono deducibili per un importo non superiore al 2% del reddito complessivo, e infine l'art. 15, Tuir, come modificato e integrato dall'art. 15, commi 2 e 3, l. 6 luglio 2012, n. 96, secondo cui, sempre in alternativa, sono detraibili dall'imposta lorda a partire dal 2014 nella misura del 26% sino ad un massimo di 2.065,83 euro. Per le imprese e gli enti, l'art. 27, comma 1, l. 13 maggio 1999, n. 133 e l'art. 14, comma 1, d.l. 14 marzo 2005, n. 35, secondo cui sono deducibili dal reddito di impresa le erogazioni liberali in denaro effettuate in favore delle popolazioni colpite da eventi di calamità pubblica tramite fondazioni, associazioni, comitati o enti sino al 10% del reddito imponibile, con un massimo di 70.000 euro annui, e l'art. 100, comma 2, lett. h), Tuir, secondo cui, in alternativa, sono deducibili dal reddito di impresa per un importo non superiore a 2.065,83 euro o al 2% del reddito dichiarato. Tali forme di liberalità, inoltre, secondo l'art. 27, comma 3, l. 13 maggio 1999, n. 133, non sono soggette all'imposta sulle donazioni.

¹⁷ Cfr. l. 13 maggio 1999, n. 133, art. 27, comma 2. Anche tale forma di liberalità, secondo l'art. 27, comma 3, l. 13 maggio 1999, n. 133, non è soggetta all'imposta sulle donazioni.

¹⁸ Cfr. d.l. 14 maggio 2005, n. 35, art. 14.

¹⁹ Cfr. per l'Abruzzo il d.l. n. 39 del 2009, art. 8, e per l'Emilia-Romagna il d.l. n. 74 del 2012, art. 8, comma 3-*bis*.

adibite ad abitazione principale distrutte o dichiarate inagibili, ovvero per l'acquisto di una nuova abitazione sostitutiva dell'abitazione principale distrutta a seguito degli eventi sismici, così come per la ricostruzione o la riparazione di immobili diversi da quelli adibiti ad abitazione principale e di immobili ad uso non abitativo distrutti o danneggiati. La misura è determinata "in modo tale da coprire integralmente le spese occorrenti per la riparazione, la ricostruzione o l'acquisto di un alloggio equivalente". La riparazione e la ricostruzione devono essere condotte nel rispetto della normativa antisismica, l'equivalenza del nuovo alloggio deve essere attestata secondo le disposizioni dell'autorità comunale, "tenendo conto dell'adeguamento igienico-sanitario e della massima riduzione del rischio sismico"²⁰. Per la concessione del vantaggio si richiede che i beneficiari se persone fisiche risiedano o se imprese o enti abbiano la sede nelle aree colpite al momento del verificarsi dell'evento calamitoso, secondo le ordinanze che le circoscrivono. La concessione del contributo è in relazione al danno effettivamente subito, comprovato da un'apposita perizia giurata. Il calcolo del danno è effettuato "al netto di eventuali risarcimenti assicurativi". Si riconosce in tal modo una compensazione che va solo alle aree colpite, solo ai soggetti che ne abbiano titolo e solo in presenza di un nesso di causalità diretto tra il danno e l'evento sismico, in una misura che corrisponda interamente al danno subito. Discipline simili, con qualche differenziazione come si vedrà, sono state adottate per l'Emilia-Romagna, d.l. n. 74 del 2012, in particolare si segnalano quelle per il rispetto della normativa antisismica, di cui all'art. 3, vari commi.

Altre misure di favore nel caso dell'Abruzzo riguardano l'esenzione da ogni tributo e diritto, con esclusione dell'imposta sul valore aggiunto, sugli atti e sulle operazioni relativi ai finanziamenti e agli acquisti per la riparazione o la ricostruzione delle unità immobiliari, nonché degli atti conseguenti e connessi con la riduzione dell'80% degli onorari e dei diritti notarili²¹ e sulla trascrizione dei contributi e delle agevolazioni nei registri immobiliari²².

E ancora, nei casi dell'Abruzzo e dell'Emilia-Romagna, l'esclusione dal calcolo del reddito imponibile delle imprese delle plusvalenze e delle sopravvenienze derivanti da indennizzi e risarcimenti ai fini delle imposte sui redditi e dell'Irap²³. A seguito del terremoto in Emilia-Romagna, con il d.l. 28 giugno 2013, n. 76, art. 11, comma 8, è stato chiarito, per

²⁰ Cfr. d.l. n. 39 del 2009, art. 11, dedicato agli interventi per la prevenzione del rischio sismico, che ha trovato attuazione con l'o.p.c.m. 13 novembre 2010, n. 3907.

²¹ Cfr. d.l. n. 39 del 2009, art. 3, comma 1, lett. *d*).

²² Cfr. d.l. n. 39 del 2009, art. 3, comma 5.

²³ Cfr. per l'Abruzzo, d.l. n. 39 del 2009, art. 3, comma 1, lett. *l*); per l'Emilia-Romagna, d.l. n. 74 del 2012, art. 12-*bis*, comma 1.

via di interpretazione autentica dell'art. 12-*bis*, d.l. n. 74 del 2012, che gli indennizzi o i risarcimenti per danni connessi agli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012 che non concorrono alla formazione del reddito imponibile ai fini delle imposte sul reddito e dell'Irap, comprendono "i contributi, gli indennizzi e i risarcimenti, connessi agli eventi sismici, di qualsiasi natura e indipendentemente dalle modalità di fruizione e contabilizzazione" e quindi si devono intendere inclusivi anche degli indennizzi e dei risarcimenti assicurativi a causa di calamità naturali.

Inoltre, in materia di imposte dirette, la detrazione dall'imposta lorda, ripartita in dieci rate annuali, nella misura del 36% delle spese sostenute per gli interventi di cui all'art. 16-*bis*, comma 1, lett. c), Tuir, "necessari alla ricostruzione o al ripristino dell'immobile danneggiato a seguito di eventi calamitosi ..., sempreché sia stato dichiarato lo stato di emergenza", per un ammontare non superiore a 48.000 euro. Beneficiari sono i soggetti passivi Irpef e Ires. Attualmente, dopo diverse modifiche, da ultimo la l. 27 dicembre 2013, n. 147, legge di stabilità 2014, art. 1, comma 139, la detrazione è del 65%, con un tetto di 96.000 euro, per le spese sostenute entro il 31 dicembre 2014 ed entro il 30 giugno 2015 per quelle relative alle parti comuni. Ritorrerà all'originario 36% nel 2016, per un ammontare di spese non superiore a 48.000 euro.

Infine, in materia di Iva, le prestazioni di servizi e le cessioni di beni poste in essere per la realizzazione degli interventi di ricostruzione e ripristino dell'immobile danneggiato a seguito di eventi calamitosi sono assoggettate all'aliquota ridotta del 10%²⁴. In alcuni casi sono stati adottati regimi Iva più favorevoli: ad esempio per la realizzazione degli interventi di recupero del patrimonio pubblico e privato danneggiato dai movimenti sismici del 29 aprile 1984 in Umbria e del 7 e dell'11 maggio 1984 in Abruzzo, Molise, Lazio e Campania si è applicata l'aliquota del 4%²⁵.

2.5. Gli aiuti a favore di "determinate imprese e produzioni" - All'interno delle misure assunte per far fronte all'emergenza e permettere la ricostruzione occorre tenere separate quelle destinate alle popolazioni colpite da quelle destinate alle attività produttive. La distinzione è rilevante in quanto gli interventi di sostegno alle attività produttive, nel momento in cui sono indirizzati "a determinate imprese e produzioni" costituiscono nel contesto europeo aiuti di Stato e dunque sono sottoposti alle norme sul divieto degli aiuti degli Stati a tutela della concorrenza di cui agli

²⁴ Cfr. le voci 127-*duodecies* e 127-*terdecies* della Tabella A, parte III, allegata al d.p.r. n. 633 del 1972, relative, rispettivamente, alle prestazioni di servizi per interventi di manutenzione straordinaria di cui all'art. 31, comma 1, lett. b), l. 5 agosto 1978, n. 457 e alle cessioni di beni per interventi di recupero del patrimonio immobiliare di cui all'art. 31, l. 5 agosto 1978, n. 457.

²⁵ Cfr. la voce 24, Tabella A, parte II, allegata al d.p.r. n. 633 del 1972.

artt. 107 e 108 del TFUE. E però nel caso di evento catastrofico l'art. 107, par. 2, lett. *b*), TFUE, prevede che gli "aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali" sono compatibili *de iure* con il mercato interno. Sono ovvie le ragioni che giustificano tale disciplina: a seguito dell'evento calamitoso o eccezionale, infatti, le imprese colpite sono in uno stato di inferiorità rispetto alle altre nel mercato interno, e se non aiutate, soffrirebbero di uno svantaggio competitivo. L'aiuto ha dunque lo scopo di ritornare alle normali condizioni di concorrenza. L'evidenza di tanto rende, secondo il Trattato, questi aiuti compatibili *de iure*²⁶.

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"²⁷. E nelle procedure previste l'attenzione della Commissione, sempre secondo la Corte, va concentrata sul nesso diretto di causalità tra i danni subiti e l'evento calamitoso o eccezionale e sull'appropriato risarcimento²⁸. Criterio che se non strettamente osservato, porterebbe a una sovracompenso e di nuovo altererebbe 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.

Su queste misure la vigilanza della Commissione europea si svolge secondo le procedure previste dall'art. 108 del Trattato – a riguardo è del 2013 il regolamento che estende l'esenzione dall'obbligo di notifica anche agli aiuti in caso di calamità naturali²⁹ – ed è rivolta a verificare se il regime di aiuto è compatibile con il mercato interno in conformità all'art. 107, par. 2, lett. *b*) del Trattato e, in particolare, se è "proporzionale al danno provocato dalla calamità naturale" e se il risarcimento dei danni

²⁶ Cfr. F. FICHERA, *Calamità naturali e aiuti di Stato: il caso dell'Abruzzo*, in "Riv. trim. dir. trib.", 2/2012, p. 303 ss.

²⁷ Cfr. CGUE, *Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE c. Commissione*, C-268/06, sent. 25 giugno 2008, punto 51, dove si richiama il precedente *Philip Morris c. Commissione*, 730/79, sent. 17 settembre 1980, punto 17.

²⁸ Cfr. CGUE, *Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE c. Commissione*, C-268/06, cit., punto 52; nello stesso senso CGCE, *Atzeni e altri c. Regione autonoma della Sardegna*, C-346/03 e 529/03, sent. 23 febbraio 2003, punto 79 e, si tratta di una giurisprudenza consolidata, varie altre: *Germania c. Commissione*, C-156/98, sent. 19 settembre 2000, punti 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 (TPG), *Regione autonoma della Sardegna c. Commissione*, causa T-171/02, sent. 15 giugno 2005, punto 165.

²⁹ Cfr. Regolamento (UE) n. 733/2013 del Consiglio del 22 luglio 2013 che modifica il Regolamento (CE) n. 994/98 sull'applicazione degli artt. 92 e 93 del Trattato che istituisce la Comunità europea a determinate categorie di aiuti di Stato "orizzontali", e interviene sull'esenzione dall'obbligo di notifica di cui all'art. 108, par. 3, TFUE, anche con riguardo agli aiuti concessi in caso di calamità naturali.

materiali ed economici assicurato ai beneficiari è “una conseguenza diretta e dimostrata del danno stesso”³⁰.

Sono, queste, l'insieme di discipline che il legislatore italiano ha fatto proprie con la l. 24 dicembre 2012, n. 234, che detta norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, con cui, all'art. 47, relativo agli “Aiuti pubblici per calamità naturali”, fissa i criteri da seguire in ossequio alle discipline dell'Unione europea, in particolare: la stretta connessione degli aiuti con i danni subiti; il limite del 100% del risarcimento del danno subito; la delimitazione dell'area geografica a quella fissata nella delibera dello stato di emergenza; la prova che il danno, nelle due sue componenti di danno emergente e di lucro cessante, sia conseguenza diretta dell'evento calamitoso; che l'aiuto pubblico non superi l'ammontare del danno subito, maggiorato dell'importo dell'eventuale premio assicurativo pagato per l'anno in corso; tanto seguendo rigorosamente le procedure previste dal trattato in materia di aiuti.

Sotto questi profili, attualmente sono in corso di esame da parte della Commissione che ha deciso di avviare a riguardo il procedimento di indagine formale *ex art.* 108, par. 2, TFUE, numerose misure di favore italiane adottate in diverse occasioni, che prevedono riduzioni e differimenti del carico tributario al momento della ripresa degli adempimenti e dei versamenti in precedenza sospesi (misura che è rivolta a tutti i soggetti colpiti, ma che, tra questi, va a favore di “determinate imprese e produzioni”)³¹. È il caso in cui sono trascorsi i termini di sospensione, si può riprendere la riscossione, ma lo Stato, al contempo, prevede riduzioni degli obblighi tributari e contributivi, versamenti con lunghe rateizzazioni, senza applicazione di sanzioni, interessi e oneri accessori, a valere sull'ammontare dovuto per tributi e per ogni carico iscritto a ruolo. Tale misura è stata assunta nel caso dell'Abruzzo con una riduzione del 60% del carico tributario. Ma, come si è detto, si tratta di una misura consueta a seguito di eventi calamitosi, e a volte anche più generosa, fino al

³⁰ È quanto è avvenuto nei casi dell'Abruzzo, 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, e dell'Emilia-Romagna, Commissione Europea, decisione C(2012) 9853 definitiva del 19 dicembre 2012 sull'Aiuto di Stato n. SA.35413 (2012/NN) - Italia. Aiuti destinati a compensare i danni arrecati dagli eventi sismici verificatisi nel maggio 2012 in Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, e Id., decisione C(2012) 9471 definitiva del 19 dicembre 2012 sugli Aiuti di Stato SA.35482 (2012/N) - Italia. Interventi urgenti a favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012, che hanno interessato il territorio delle Province di Bologna, Ferrara, Modena, Reggio Emilia, Mantova, Cremona e Rovigo.

³¹ Cfr. Commissione Europea, 17 ottobre 2012 C(2012) 7128 definitivo. Aiuto di Stato SA.33083 (2012/C) (ex 2012/NN) e Aiuto di Stato SA.35083 (2012/C) (ex 2012/NN) - Italia. Agevolazioni fiscali e contributive connesse a calamità naturali e Agevolazioni fiscali e contributive connesse al terremoto in Abruzzo del 2009.

90% del carico tributario, come nei casi del terremoto in Sicilia del 1990, degli eventi alluvionali nell'Italia settentrionale del 1994, del sisma in Umbria e Marche del 1997, degli eventi sismici in Molise e Puglia del 2002. È molto probabile che la disciplina, comportando una sovracompenso, non esca indenne da un tale esame.

2.6. *Gli aiuti destinati alla ripresa e allo sviluppo, gli aiuti "regionali" e la regola de minimis* - A volte, però, non basta il risarcimento dei danni alle singole attività produttive, può essere necessario stimolare la ripresa delle attività economiche nelle aree colpite, predisporre regimi di aiuto in modo che investire in quelle aree risulti di nuovo appetibile. È il 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 colpite. 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 risarcimento dei danni alle singole attività produttive, può essere necessario stimolare la ripresa delle attività economiche nelle aree colpite, predisporre regimi di aiuto agli investimenti in modo che investire in quelle aree risulti di nuovo appetibile. E gli Stati membri adottano misure di favore di vario ordine tra cui agevolazioni fiscali che vanno dall'esenzione dall'imposizione diretta o da altri tributi per un determinato numero di anni, agli aiuti fiscali agli investimenti, agli ammortamenti agevolati, ai crediti di imposta per ogni assunto a tempo indeterminato e così via³².

In tal caso, gli aiuti di Stato, pur essendo mirati allo sviluppo di un determinato territorio, "aiuti a finalità regionale" 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 lett. c) del Trattato³³. La Commissione, nell'esercizio questa volta di "un ampio potere discrezionale" – secondo la sottolineatura della Corte di giustizia³⁴ –, per concedere l'autorizzazione in deroga deve accertarsi che nelle aree colpite sussistano, rispetto all'insieme dell'Unione europea, difficoltà sufficientemente gravi da giustificare la concessione dell'aiuto e la

³² Sui diversi aspetti cfr. Commissione Europea, decisione C(2004) 3344, 8 settembre 2004, Id., decisione C (2004) 3893, 20 ottobre 2004 e, in precedenza, Id., decisione 91/175/CEE, 25 luglio 1990; nonché F. FICHERA, *Calamità naturali e aiuti di Stato: il caso dell'Abruzzo*, cit., p. 304 ss.

³³ Cfr. Commissione Europea, decisione 91/175/CEE, 25 luglio 1990, cit., punto 38, e, ancora, Id., decisione C (2004) 3893, 20 ottobre 2004, cit., punti 16 e 20 ss.

³⁴ Cfr. CGCE, *Atzeni e altri c. Regione autonoma della Sardegna*, C-346/03 e 529/03, sent. 23 febbraio 2003, punto 84.

sua intensità³⁵. È questo il caso in cui il solo gioco delle forze di mercato non consente alle imprese di contribuire alla ripresa delle zone colpite³⁶. 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 attrattivo³⁷. Come potrebbe, infatti, un singolo decidere di restare in quel territorio e di investire *ex novo* quando le condizioni sono di degrado e di abbandono? L'aiuto in tal senso se efficace e ben mirato, adeguato allo scopo – “necessario, appropriato e proporzionato”, come richiede l'ordinamento dell'Unione europea³⁸ – concorrerà in quell'area 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 2004³⁹ 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 naturali⁴⁰. Il primo in forza dell'art. 107, par. 2, lett. b), e il secondo dell'art. 107, par. 3, lett. c), TFUE. O, ancora, nel caso dell'Emilia-Romagna le misure di aiuto di cui agli artt. 10-12, d.l. n. 74 del 2012, su cui la Commissione non ha sollevato obiezioni⁴¹.

Restano al di fuori di questa disciplina gli interventi di portata minore. Deriva dall'esperienza della Commissione, poi trasfusa in un regolamento, la constatazione che “gli aiuti che non superino, nell'arco di tre

³⁵ Cfr. Commissione Europea, decisione 91/175/CEE, 25 luglio 1990, cit., parte IV.

³⁶ Cfr. *ivi*.

³⁷ Cfr. Commissione Europea, decisione C (2004) 3344, 8 settembre 2004, cit., punto 38.

³⁸ Cfr. sui diversi profili Commissione Europea, nota del 12 settembre 2011 sul caso SA.32256(2011/N), che solleva obiezioni e respinge la richiesta delle autorità italiane di istituire, a seguito del terremoto del 6 aprile 2009 in Abruzzo, una zona franca urbana per la città di L'Aquila ai fini di stimolare la ripresa delle attività produttive e rilanciare gli investimenti.

³⁹ Cfr. Commissione Europea, decisione C (2004) 3630 definitivo, 6 ottobre 2004, avente a oggetto Aiuto di Stato N 174/A/2004 - Italia (Molise). Aiuti relativi ai danni causati da calamità naturale (Molise).

⁴⁰ Cfr. Commissione Europea, decisione C (2004) 3344, 8 settembre 2004, cit.

⁴¹ Cfr. Commissione Europea, decisioni C(2012) 9471, 19 dicembre 2012, cit., e C(2012) 9853, 19 dicembre 2012, cit.

anni, la soglia di 200.000 euro non incidono sugli scambi tra gli Stati membri e/o non falsano né minacciano di falsare la concorrenza⁴². Ne consegue – e tanto ha trovato riscontro nella giurisprudenza della Corte di Giustizia⁴³ – che se un aiuto o una pluralità di aiuti resta nei limiti del *de minimis* non è aiuto di Stato 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'Unione europea⁴⁴. Per tale tipologia di aiuti, quindi, le autorità nazionali possono fare da sole, sempre che rispettino alcune condizioni dettagliatamente elencate da parte della Commissione⁴⁵. Si deve trattare di aiuti concessi per un periodo di tre anni, che siano “trasparenti”, vale a dire “calcolabili”, e che si riferiscano al totale degli aiuti in qualsiasi forma ottenuti dall'impresa nel periodo indicato⁴⁶.

Esemplare in materia il caso dell'Abruzzo, dove la progettata zona franca urbana, dopo il diniego di autorizzazione in deroga da parte della Commissione⁴⁷, è stata riproposta dall'Italia, ma solo nei limiti del *de minimis*⁴⁸.

⁴² Cfr. Commissione Europea, Regolamento (CE) 15 dicembre 2006, n. 1998/2006 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato agli aiuti di importanza minore (“*de minimis*”), come recentemente modificato dal Regolamento (UE) n. 1407/2013 del 18 dicembre 2013.

⁴³ Cfr. CGUE, *Spagna c. Commissione*, C-351/98, sent. 26 settembre 2002, punti 51-53.

⁴⁴ Cfr. Commissione Europea, Regolamento (CE) 15 dicembre 2006, n. 1998/2006, cit., ottavo considerando.

⁴⁵ Cfr. Commissione Europea, decisione C(2004) 3893, 20 ottobre 2004, cit., punto 37.

⁴⁶ Cfr. Commissione Europea, Regolamento (CE) 15 dicembre 2006, n. 1998/2006, cit., ottavo, tredicesimo e diciassettesimo considerandi.

⁴⁷ Cfr. Commissione Europea, nota 12 settembre 2011 sul caso SA.32256(2011/N), cit., che solleva obiezioni e respinge la richiesta delle autorità italiane di istituire la zona franca urbana per la città di L'Aquila.

⁴⁸ Cfr. decreto interministeriale 26 giugno 2012, emanato dal Ministro dello Sviluppo Economico di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, che determina le condizioni, i limiti e le modalità di applicazione delle agevolazioni di cui ai commi da 341 a 341-ter; art. 1, l. n. 296 del 2006 alla zona franca urbana di L'Aquila. A riguardo, le autorità italiane, a seguito delle obiezioni sollevate dalla Commissione europea, si sono orientate a delimitare sul piano quantitativo la portata della zona franca urbana di L'Aquila e a utilizzare il finanziamento previsto nell'ambito della regola *de minimis*. Il d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, art. 70, prevede così 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 di aiuti a finalità regionali, sempre però nel rispetto della normativa europea sugli aiuti di Stato di importanza minore. In attuazione è seguito il decreto interministeriale del 26 giugno 2012, di cui si è detto. Sulla vicenda cfr. F. FICHERA, *Calamità naturali e aiuti di Stato: il caso dell'Abruzzo*, cit., p. 316 ss.

2.7. Profili di legittimità costituzionale - Il principio di solidarietà è un programma di azione rivolto al legislatore e lo impegna nelle diverse circostanze a porre in essere tutte le misure idonee alla sua concretizzazione e a non porre in essere misure contrastanti. Per le agevolazioni fiscali, come del resto, fatte le opportune distinzioni, per le prestazioni da parte dello Stato e degli enti pubblici nel contesto dell'intervento *ex post*, i profili di legittimità costituzionale come segue.

2.7.1. Agevolazioni fiscali, regola di coerenza ed esclusioni - Il legislatore può o non intervenire con agevolazioni fiscali, può intervenire in un modo o in un altro, tanto è lasciato alla sua discrezionalità, se però in attuazione del principio di solidarietà interviene, è tenuto a rispettare la regola di coerenza, implicita nel principio di eguaglianza secondo cui "il legislatore è libero di scegliere le finalità, il programma, il «principio» da sviluppare con le sue disposizioni (purché non si scontrino con altre norme costituzionali sostanziali, che sanciscono cioè libertà diritti ecc.); ma una volta che ha scelto il «principio», deve svilupparlo con coerenza, senza escludere situazioni in essa ragionevolmente sussumibili (sarebbe una discriminazione irragionevole) e senza includere situazioni ragionevolmente distinguibili"⁴⁹.

Con riguardo alle esclusioni, diversi sono i casi che si possono presentare in materia di interventi dello Stato *ex post*, per esempio in tema di agevolazioni fiscali per la ricostruzione, dove si rilevano frequentemente distinzioni di trattamento tra residenti e non residenti, tra gli immobili destinati ad abitazione e quelli destinati ad attività produttive, sulla misura della compensazione o ancora quando sono previste condizioni per la loro concessione collegate al rispetto o meno delle normative urbanistiche e edilizie; differenziazioni che se non giustificate, costituiscono un'esclusione irragionevole.

Per una esemplificazione, si consideri il caso – che si ritrova nella legislazione a seguito degli eventi calamitosi in Abruzzo⁵⁰ e in Emilia-Romagna⁵¹ – in cui il legislatore riserva l'agevolazione fiscale ai fini della ricostruzione ai soli residenti escludendo i non residenti, dove la questione che si pone è se il criterio di differenziazione sulla base della residenza integra una disparità di trattamento legittima. A riguardo, la Corte costituzionale, in tema di benefici applicabili ai soli residenti nei comuni colpiti dal terremoto dell'Irpinia del 1980, ha affermato che non appare manifestamente "irragionevole ritenere che i soggetti danneggiati che hanno residenza, domicilio o sede nell'area colpita dal sisma e ivi svol-

⁴⁹ Cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, 14° ed., Giappichelli, Torino 2013, p. 506.

⁵⁰ Cfr. d.l. n. 39 del 2009, art. 1.

⁵¹ Cfr. d.l. n. 74 del 2012, art. 1.

gano la loro attività, abbiano subito un pregiudizio complessivo maggiore rispetto agli altri danneggiati e in relazione a tale circostanza, siano meritevoli essi soli del menzionato beneficio fiscale”. Rilevando che “Se a questa eterogeneità delle situazioni di pregiudizio si aggiunge la considerazione che, con le norme denunciate, il legislatore – come risulta dall’esame dei lavori preparatori – da un lato, ha tenuto conto dei vincoli impostigli dalle disponibilità di bilancio e, dall’altro, ha inteso anche perseguire una peculiare politica di sviluppo economico circoscritta alle zone colpite dagli eventi sismici, appare ancor più evidente l’infondatezza delle censure del rimettente”. Avendo cura di ribadire, allo stesso tempo e proprio nel momento in cui respingeva la censura, che “le disposizioni legislative che prevedono agevolazioni e benefici tributari di qualsiasi specie, quali che ne siano le finalità, hanno di norma carattere derogatorio e costituiscono il frutto di scelte del legislatore soggette a controllo di costituzionalità nei limiti della palese arbitrarietà o irrazionalità”⁵².

O, per altro verso, la misura di cui alla legge della Regione Puglia, 7 marzo 2003, n. 4, art. 16, comma 4, primo periodo, che, a seguito degli eventi calamitosi del 2001, 2002 e 2003, disponeva l’annullamento delle iscrizioni a ruolo e delle cartelle esattoriali relative ai contributi dovuti ai consorzi di bonifica per gli stessi anni, ma solo per i contributi ancora non pagati alla data di entrata in vigore della legge. In questo caso la Corte ha dichiarato l’illegittimità della norma impugnata “perché esclude l’obbligo di pagare i predetti contributi consortili e nello stesso tempo, irragionevolmente, non consente la ripetizione degli stessi contributi, se pagati entro una certa data”, creando in tal modo “una disparità di trattamento di situazioni sostanzialmente uguali, che deve essere eliminata con una pronuncia dichiarativa dell’illegittimità costituzionale di detta norma, per violazione dell’art. 3 Cost., nella parte in cui non consente ai consorziati di ripetere i contributi già versati”⁵³.

2.7.2. Agevolazioni fiscali, regola di coerenza e inclusioni - La regola di coerenza richiede, inoltre, che non siano incluse nella fattispecie situazioni in essa ragionevolmente distinguibili, sarebbe infatti un’equiparazione ingiustificata.

Si può fare il caso delle sovracompensazioni rispetto ai danni effettivamente subiti in ragione di un risarcimento in eccesso, di un improprio ampliamento della platea dei soggetti beneficiari ovvero delle aree colpite, come per esempio quando alla ripresa della riscossione dei tributi in precedenza sospesi si provvede a riduzioni del carico fiscale, ad esempio del 60% di recente per l’Abruzzo, ma lo stesso è avvenuto, come si è visto, e in misura a volta superiore in altre occasioni.

⁵² Cfr. Corte cost., sent. n. 275 del 2005.

⁵³ Cfr. Corte cost., sent. 234 del 2006.

Sul piano dell'Unione europea, quando la misura è rivolta a "determinate imprese e produzioni", la sovracompensazione è, lo si è rilevato, vietata dal Trattato in quanto viola la regola di concorrenza e del mercato interno, e l. 24 dicembre 2012, n. 234 prima richiamata⁵⁴, che individua i criteri a cui il legislatore italiano è tenuto in materia, richiama tra gli altri il canone del divieto di sovracompensazione e puntualizza che gli aiuti nelle forme varie sono rivolti al massimo a coprire integralmente i danni (nei limiti del 100%, si dice) e tanto al netto di indennizzi assicurativi e al lordo, eventualmente, del premio pagato nell'ultimo anno. Ma non oltre.

Sul piano nazionale, alla sovracompensazione osta un'applicazione corretta del principio di solidarietà. È quanto si ritrova insistentemente richiamato nella legislazione a seguito dei terremoti in Abruzzo⁵⁵ e in Emilia-Romagna⁵⁶. Questo perché, nell'evenienza di una compensazione che ecceda i danni, il risarcimento va per la quota che eccede a chi non ne ha diritto, ad aree non colpite, a situazioni che non lo meritano. Vale che la solidarietà ha una misura interna e questa è strettamente correlata al risarcimento dei danni subiti a seguito dell'evento calamitoso. In caso contrario, ne deriverebbe un non adeguato bilanciamento con gli altri valori in gioco, in particolare con le "esigenze finanziarie dello Stato". E tuttavia in ordine a misure di sovracompensazione non vi sono titolari di un'azione nei confronti della norma che assicura un risarcimento nei diversi modi eccessivo, come invece avviene nell'ordinamento dell'Unione europea nel caso di aiuti di Stato "a determinate imprese e produzioni", con la Commissione, gli altri Stati membri o i terzi concorrenti posti in posizione di svantaggio competitivo. Il sindacato di costituzionalità in materia di agevolazioni fiscali è, infatti, tipicamente rivolto all'estensione del trattamento di favore alla fattispecie esclusa, non alla sua abolizione o riduzione, come è nel caso di sovracompensazione⁵⁷. In queste ipotesi resta così precluso l'accesso al giudizio incidentale di costituzionalità. È quanto vale, come è stato rilevato, in tema di prestazioni collegate a diritti sociali, là dove si afferma che "In un modo o in un altro, il contenzioso che si genera in relazione ai diritti sociali è sempre teso all'allargamento delle prestazioni e, quindi, della spesa pubblica. Nessuno infatti agirebbe davanti al giudice per farsi escludere da un beneficio (gli basterebbe non chiederlo); e se qualcuno agisse per eliminare un be-

⁵⁴ Cfr. l. 24 dicembre 2012, n. 234, art. 47, relativo agli "Aiuti pubblici per calamità naturali".

⁵⁵ Cfr. d.l. n. 39 del 2009, artt. 1 e 3.

⁵⁶ Cfr. d.l. n. 74 del 2012, art. 3.

⁵⁷ Cfr. F. FICHERA, *Le agevolazioni fiscali*, Cedam, Padova 1992, p. 125 ss. Per una diversa posizione a riguardo cfr. A. PACE, *Le agevolazioni fiscali. Profili procedurali e processuali*, Giappichelli, Torino 2012, p. 217 ss.

neficio a cui non ha diritto, il giudice gli risponderebbe che non ha interesse ad agire⁵⁸. Un'altra "zona d'ombra" della giustizia costituzionale, dunque⁵⁹. Anche se, il fatto che sia precluso l'accesso al giudizio incidentale di costituzionalità e dunque non sia possibile far valere la questione di legittimità costituzionale, non esime il legislatore, per il rispetto della Costituzione cui è tenuto, dall'evitare un'inclusione inappropriata quale la sovracomposizione.

2.7.3. Le agevolazioni fiscali variano nelle diverse circostanze - Ma il discorso si può ulteriormente sviluppare. Colpiscono, in un repertorio di interventi che più o meno si ripetono nelle diverse circostanze, le disparità di trattamento, le diseguali discipline nelle entità, nei tempi, nelle modalità, nei beneficiari delle misure adottate dal legislatore nelle diverse circostanze. Tanto ha senz'altro a che fare con il fatto che le misure, pur nel quadro della l. n. 225 del 1992 che istituisce il Servizio nazionale della protezione civile, sono decise di volta in volta in ragione delle peculiarità delle situazioni.

Si consideri il caso del risarcimento "integrale" a fronte del risarcimento "nel limite delle risorse allo scopo finalizzate" nelle occorrenze, rispettivamente, dell'Abruzzo⁶⁰ e dell'Emilia-Romagna⁶¹, anche se successivamente, motivati proprio da ragioni di parità di trattamento, si sono avuti interventi correttivi che, sempre nei limiti delle risorse disponibili, lo hanno reso riconoscibile fino al 100%⁶². A seguito di calamità naturali

⁵⁸ Cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 566.

⁵⁹ Cfr. G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, il Mulino, Bologna 2012, p. 302 ss.

⁶⁰ Cfr. d.l. n. 39 del 2009, art. 3, comma 1, che, "Per soddisfare le esigenze delle popolazioni colpite dal sisma del 6 aprile 2009", prevede, lett. a), "la concessione di contributi a fondo perduto, anche con le modalità, su base volontaria, del credito d'imposta", e specifica, sempre alla lett. a), che il contributo "è determinato in ogni caso in modo tale da coprire integralmente le spese occorrenti per la riparazione, la ricostruzione o l'acquisto di un alloggio equivalente".

⁶¹ Cfr. d.l. n. 74 del 2009, art. 3, comma 1, secondo cui "Per soddisfare le esigenze delle popolazioni colpite dal sisma del 20 e del 29 maggio 2012", i Presidenti delle Regioni, d'intesa fra loro, stabiliscono, sulla base dei danni effettivamente verificatisi, "priorità, modalità e percentuali entro le quali possono essere concessi contributi nel limite delle risorse allo scopo finalizzate a valere sulle disponibilità delle contabilità speciali di cui all'articolo 2".

⁶² Cfr. d.l. 14 gennaio 2013, n. 1, art. 2-bis, che ha modificato l'art. 3 del d.l. n. 74 del 2009 nel senso di prevedere che possono essere concessi contributi anche in modo tale da coprire integralmente le spese occorrenti per la riparazione, il ripristino o la ricostruzione degli immobili; e, in attuazione, il d.p.c.m., 8 febbraio 2013, di aggiornamento della misura dei contributi per la ricostruzione nei territori colpiti dagli eventi sismici nel maggio 2012, che ha disposto, artt. 1 e 2, che ciascun Presidente di Regione, nel limite massimo delle risorse annualmente disponibili finalizzate allo scopo, può riconoscere un contributo ai soggetti interessati fino al 100% del costo ammesso e riconosciuto.

il legislatore nella sua discrezionalità può fissare il risarcimento “nei limiti del 100 per cento del danno subito”, secondo quanto risulta dall’art. 47, comma 1, l. 24 dicembre 2012, n. 234, l’altra normativa che dispone in via generale sugli interventi in materia di calamità naturali quando vanno a “determinate imprese e produzioni”, formulazione che include misure inferiori al 100%, come per l’Emilia-Romagna. Ci si domanda se sia ragionevole una tale differenziazione di trattamento. In questo caso rilevano, tra l’altro, esigenze di finanza pubblica che, secondo la situazione economica e sociale complessiva, possono valere con maggiore o minore stringenza in questa o quella circostanza. E il bilanciamento tra le diverse esigenze concorrenti spetta al legislatore nel caso concreto. Secondo la Corte costituzionale, infatti, anche “le ragioni della solidarietà umana non possono essere affermate al di fuori di un corretto bilanciamento dei valori in gioco”⁶³. Seppure non si può arrivare al punto da vanificare, nell’esempio con riguardo alla misura della compensazione, il contenuto essenziale del principio di solidarietà, come si ricava dalle conclusioni della Corte nella sent. n. 22 del 2012, prima richiamata, e come si vedrà più avanti.

O, ancora, il caso in cui la misura dell’agevolazione fiscale varia nel tempo. Si consideri, in materia di imposte dirette, la disciplina della detrazione dall’imposta lorda delle spese sostenute per gli interventi necessari alla ricostruzione o al ripristino dell’immobile danneggiato a seguito di eventi calamitosi, che, come si è visto, è stata diverse volte modificata per quanto riguarda la percentuale e l’ammontare massimo delle spese detraibili. Ma tanto, che rappresenta un bilanciamento tra principio di solidarietà ed esigenze finanziarie dello Stato, non può che essere lasciato, a meno di palese arbitrarietà o irrazionalità, alla scelta discrezionale del legislatore, che di volta in volta valuta l’impiego delle risorse pubbliche anche tenendo conto delle mutevoli contingenze economiche e finanziarie.

2.7.4. Le agevolazioni fiscali sono adottate in un caso, ma non in un altro - La previsione di misure promozionali compete al legislatore, che può assumerle o meno, tenendo conto della situazione data e in particolare delle esigenze di bilancio. Se il legislatore non le assume, non c’è la possibilità di imporne l’adozione. Non c’è una pretesa che può essere fatta valere. È il caso in cui un’agevolazione fiscale è concessa a seguito di un evento calamitoso e non a seguito di un altro. Per esempio, lo si è già visto, la riduzione del carico fiscale alla ripresa della riscossione dei tributi in precedenza sospesi prevista nella misura del 60% per l’Abruzzo, ma non ripetuta per l’Emilia-Romagna ovvero prevista in misura diversa e a volte più marcata, in altre occorrenze.

⁶³ Cfr. Corte cost., ord. n. 64 del 2011.

Tuttavia, anche a riguardo, è da verificare se, in materia di calamità naturali, non vi siano misure agevolative che non possono non essere assunte. Si metta il caso della mancata adozione del provvedimento di sospensione del pagamento dei tributi e altri oneri in scadenza a carico del contribuente. Secondo la l. n. 225 del 1992, di istituzione del Servizio nazionale della protezione civile, a seguito della dichiarazione dello stato di calamità, la legge può disporre la sospensione dei pagamenti tributari per 180 giorni. La mancata concessione della sospensione potrebbe essere motivata da esigenze di finanza pubblica, ma il legislatore non può ledere il contenuto essenziale del principio di solidarietà. Se, infatti, il legislatore, secondo quanto afferma la Corte costituzionale nella sent. n. 22 del 2012 prima richiamata, non può fare obbligo alle Regioni interessate dall'evento calamitoso di imporre nuovi prelievi che necessariamente ricadono anche in capo ai soggetti colpiti dall'evento catastrofico perché è "una risposta non coerente con il dovere di solidarietà di cui all'art. 2 Cost.", egualmente non può pretendere i pagamenti tributari da parte di chi è appena stato tanto duramente colpito e che, plausibilmente, in quel momento non potrebbe farvi fronte. In questo caso si chiederebbe alla Corte una pronuncia che si risolve nell'introduzione di un'agevolazione non prevista dal legislatore⁶⁴. E c'è l'interesse ad agire: la mancata adozione dell'agevolazione, consistente nel differimento dei versamenti, comporta, infatti, il pagamento dei tributi e degli altri oneri in scadenza. È questa una peculiarità delle agevolazioni fiscali, deroghe al trattamento ordinario, rispetto ad altre prestazioni positive dello Stato: se non previste, hanno come conseguenza il mantenimento della tassazione ordinaria su cui si innestano⁶⁵. In definitiva, tenendo conto di quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 22 del 2012, per i soggetti colpiti dall'evento calamitoso così come una nuova tassazione, anche la mancata sospensione del pagamento dei tributi in scadenza nei termini dei 180 giorni costituirebbe "una risposta non coerente con il dovere di solidarietà".

3. *Le assicurazioni private*

⁶⁴ Cfr. R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano 1992, p. 120, dove si legge che "la dichiarazione di incostituzionalità della omissione ha ... l'effetto di introdurre indirettamente quella disciplina che faceva difetto: traendola ovviamente non dalla fantasia della Corte, ma per analogia, da altre norme o principi costituzionali contenuti nel sistema" e G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 390 ss. e, in particolare, p. 392, dove, in tema di decisioni additive, si afferma che "La decisione d'incostituzionalità colpisce dunque un'omissione del legislatore e da tale dichiarazione di incostituzionalità si trae, come conseguenza, che la norma mancante viene a esistenza".

⁶⁵ Cfr. F. FICHERA, *Le agevolazioni fiscali*, cit., p. 56 ss.

3.1. *Il mercato delle assicurazioni private* - Quelli che si sono appena visti sono gli interventi che, in base al principio di solidarietà, sono messi in opera dallo Stato e dagli altri enti pubblici dopo che l'evento calamitoso si è verificato e sono finanziati attraverso la fiscalità generale.

Ma l'ordinamento per far fronte alle conseguenze dell'evento disastroso può seguire una strada diversa: ricorrere al mercato delle assicurazioni private. In questo caso il risarcimento dei danni è affidato a una differente modalità di finanziamento, quella propria del contratto di assicurazione che, in rapporto al rischio, fa ricadere il costo sui privati, i quali, dietro il pagamento di un premio, acquisiscono il diritto al risarcimento per i danni subiti. In base alle regole di mercato e dell'autonomia negoziale, "i singoli sono liberi di decidere *ex ante* se sopportare il rischio oppure se scambiarlo, in tutto o in parte, con le imprese di assicurazione; sarà quindi l'equilibrio che si determina nel mercato a fissare l'effettiva ripartizione del rischio tra i diversi soggetti"⁶⁶.

Tuttavia, un po' in tutti i paesi con un assetto del mercato delle assicurazioni su base volontaria, i rischi da calamità naturali sono solo marginalmente assicurati⁶⁷. Il fatto è che "l'assicurazione contro i rischi da calamità naturali è caratterizzata dalla combinazione di diversi elementi. In primo luogo, la probabilità associata alla singola calamità è piccola, mentre il danno è in generale molto elevato. In secondo luogo, i rischi individuali sono altamente correlati tra di loro"⁶⁸. La prima caratteristica deprime la domanda, la seconda e la terza deprimono l'offerta. Il risultato è che il prezzo del rischio è molto elevato per entrambi: l'assicurato e la compagnia di assicurazioni.

3.2. *L'intervento pubblico a correzione e sostegno del mercato delle assicurazioni* - Da qui l'intervento a correzione e a sostegno del mercato delle assicurazioni da parte dello Stato. È il quadro che offrono diversi paesi comparabili con l'Italia: la Francia, la Svizzera, la Spagna, ma anche il

⁶⁶ Cfr. A. BAGLIONI, M. GRILLO, *Calamità naturali e assicurazione: elementi di analisi per una riforma*, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, Quaderni dell'Istituto di Economia e Finanza, n. 89, settembre 2009, p. 2 s.

⁶⁷ Cfr. Commissione Europea, *Libro verde sull'assicurazione contro le calamità naturali e antropogeniche*, COM(2013) 213 definitivo, 16 aprile 2013, p. 7 s.; A. COVIELLO (a cura di), *Calamità naturali e coperture assicurative. Il risk management nel governo dei rischi catastrofali*, Flaccovio, Palermo 2013; L. BUZZACCHI, M. PAGNINI, *Terremoti: intervento pubblico e/o assicurazione privata*, in "Consumatori, Diritti e Mercato", n. 3/2012, p. 80 s.; ANIA, *Danni da eventi sismici e alluvionali al patrimonio abitativo italiano: studio quantitativo e possibili schemi assicurativi*, giugno 2011, pp. 7, 19; L. BUZZACCHI, G. TURATI, *Rischi catastrofali e intervento pubblico*, in *Consumatori, Diritti e Mercato*, n. 2/2010, p. 114; A. BAGLIONI, M. GRILLO, *Calamità naturali e assicurazione: elementi di analisi per una riforma*, cit., p. 4.

⁶⁸ A. BAGLIONI, M. GRILLO, *Calamità naturali e assicurazione: elementi di analisi per una riforma*, cit., p. 1.

Giappone e, per determinate parti del territorio e per alcuni tipi di rischi, gli stessi Stati Uniti per fare qualche esempio, dove, pur mantenendo l'assetto contrattuale privatistico e l'amministrazione dei rapporti assicurativi in capo alle compagnie di assicurazione, si adottano diverse misure con gli obiettivi di distribuire i costi su una platea ampia, se non universale di assicurati, fino a rendere l'assicurazione obbligatoria, di affrontare i problemi che altrimenti resterebbero insoluti, di solidarietà e di prevenzione, di sostenere fiscalmente il mercato delle assicurazioni⁶⁹.

Per realizzare queste finalità si riscontrano nei diversi paesi vari assetti istituzionali che coniugano il ricorso al mercato delle assicurazioni con l'intervento pubblico. Sia sotto il profilo regolativo, apportando correzioni al mercato delle assicurazioni. E nelle diverse esperienze - un esempio è il caso della Francia⁷⁰ - si rende obbligatoria o semi-obbligatoria l'assicurazione, si fissa autoritativamente il premio per tutti gli assicurati, si istituiscono tetti e franchigie diversificati in ragione dell'adozione di misure di mitigazione del rischio, si interviene a tutela delle fasce più deboli della popolazione, si assicura la solvibilità delle compagnie di assicurazione con una garanzia di ultima istanza da parte dello Stato e così via. Sia sotto il profilo fiscale, sostenendo il mercato delle assicurazioni dal lato della domanda con il trattamento fiscale agevolato dei premi e degli indennizzi e dal lato dell'offerta con il trattamento fiscale più favorevole del capitale di riserva. E nelle diverse esperienze si riscontrano: la riduzione o l'esenzione dall'imposta sulle assicurazioni al momento della stipula del contratto; la detraibilità e/o la deducibilità, in capo all'assicurato, dei premi ai fini delle imposte sui redditi; la detassazione, sempre in capo all'assicurato, degli indennizzi dall'imposizione sui redditi; il trattamento più favorevole rispetto a quello ordinario delle riserve tecniche, particolarmente elevate per questo tipo di rischio, in capo alle imprese di assicurazione. Per citarne alcune.

3.3. Il caso italiano - In Italia l'assetto del mercato delle assicurazioni in materia di calamità naturale è su base volontaria, il ricorso alle assicurazioni è marginale e l'intervento dello Stato di correzione e sostegno trascurabile. L'Italia, nel confronto internazionale, si caratterizza per un

⁶⁹ Sugli assetti istituzionali nei vari paesi, cfr. Commissione Europea, *Libro verde sull'assicurazione contro le calamità naturali e antropogeniche*, cit., pp. 10 s., 14 ss.; A. COVIELLO (a cura di), *Calamità naturali e coperture assicurative. Il risk management nel governo dei rischi catastrofali*, cit.; L. BUZZACCHI, M. PAGNINI, *Terremoti: intervento pubblico e/o assicurazione privata*, cit., pp. 81 ss., 83 s.; ANIA, *Danni da eventi sismici e alluvionali al patrimonio abitativo italiano: studio quantitativo e possibili schemi assicurativi*, giugno 2011, p. 87 ss.; L. BUZZACCHI, G. TURATI, *Rischi catastrofali e intervento pubblico*, cit., p. 119; A. BAGLIONI, M. GRILLO, *Calamità naturali e assicurazione: elementi di analisi per una riforma*, cit., pp. 14 ss., 25.

⁷⁰ Cfr. A. BAGLIONI, M. GRILLO, *Calamità naturali e assicurazione: elementi di analisi per una riforma*, cit., pp. 13, 18 ss.

modello di risposta a seguito dell'evento calamitoso centrato sull'intervento dello Stato a carico della fiscalità generale. In conseguenza non dispone, nonostante il dibattito che pure si è svolto in questi anni, di un catalogo di interventi regolativi e fiscali ai fini di correzione e sostegno del mercato delle assicurazioni per i rischi da calamità naturali⁷¹.

In materia di interventi fiscali si annovera solo e solo di recente, l'introduzione di un trattamento più favorevole in tema di indennizzi assicurativi. A seguito del terremoto in Emilia-Romagna, come si è visto, con il d.l. 26 giugno 2013, n. 76, art. 11, comma 8, in via di interpretazione autentica, è stata introdotta in capo alle imprese che avevano subito danni per effetto degli eventi sismici del maggio 2012, la detassazione degli indennizzi assicurativi ai fini Irpef, Ires e Irap. Senza questa disciplina sarebbero andati tassati come sopravvenienze⁷².

Anche se non sono mancati tentativi di intervento regolativo e fiscale. Recente è la vicenda del d.l. 15 maggio 2012, n. 59, di riordino della protezione civile, in cui, all'art. 2, dedicato alle "Coperture assicurative su base volontaria contro i rischi di danni derivanti da calamità naturali", si prevedeva su base volontaria l'estensione ai rischi derivanti da calamità delle polizze assicurative contro qualsiasi tipo di danno a fabbricati di proprietà di privati a qualunque uso destinati, favorita da incentivazioni di natura fiscale "tramite regimi agevolativi all'imposta sul premio di assicurazione ovvero la deducibilità, anche parziale, del premio dalla base imponibile ai fini Irpef e Ires dell'assicurato", accompagnata, in caso di mancata estensione, dall'"esclusione, anche parziale, dell'intervento statale per i danni subiti da fabbricati". Sulla base di questi criteri la disciplina era rinviata a un regolamento di attuazione. In sede di conversione l'art. 2 del decreto veniva però soppresso⁷³ e l'intervento, come del resto era avvenuto in precedenti occasioni per misure similari più o meno sistematiche con le leggi finanziarie per il 2004⁷⁴ e per il 2005⁷⁵, è stato lasciato cadere.

⁷¹ Cfr. ANIA, *Danni da eventi sismici e alluvionali al patrimonio abitativo italiano: studio quantitativo e possibili schemi assicurativi*, cit., p. 19 ss.; L. BUZZACCHI, M. PAGNINI, *Terremoti: intervento pubblico e/o assicurazione privata*, cit., p. 77 ss.; A. BAGLIONI, M. GRILLO, *Calamità naturali e assicurazione: elementi di analisi per una riforma*, cit., p. 3.

⁷² Cfr. d.l. 26 giugno 2013, n. 76, art. 11, comma 8, di interpretazione autentica dell'art. 12-bis, d.l. n. 74 del 2012.

⁷³ Cfr. art. 1, comma 1, l. 12 luglio 2012, n. 100.

⁷⁴ La disciplina prevista nell'art. 40 del disegno di legge finanziaria per il 2004, approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 29 settembre 2003, non compare più nella legge finanziaria 2004, l. 24 dicembre 2003 n. 350.

⁷⁵ La disciplina prevista nell'art. 26 del disegno di legge finanziaria per il 2005, approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 29 settembre 2004, appare in una più limitata versione nella legge finanziaria 2005, art. 1, comma 201, l. 30 dicembre 2004, n. 311, ma resta poi senza seguito.

3.4. *L'art. 41 Cost. e i principi di solidarietà e di prevenzione* - L'assetto volontario del mercato delle assicurazioni in materia di calamità naturale, che è consonante con i principi costituzionali di libertà dell'iniziativa economica privata di cui all'art. 41 Cost., coesiste, da un lato, con l'intervento *ex post* dello Stato e degli altri enti pubblici sulla base del principio di solidarietà e, dall'altro, con le misure *ex ante* di mitigazione del rischio ispirate al principio di prevenzione. E il legislatore, lo si è visto in tema di indennizzi assicurativi, si preoccupa quando lo ritiene necessario di disciplinare i rapporti con il mercato delle assicurazioni e può prevedere anche agevolazioni fiscali per favorirlo.

L'assetto regolato del mercato delle assicurazioni, a sua volta, si traduce in correttivi al mercato delle assicurazioni. Per esempio, l'obbligatorietà dell'assicurazione, interventi sulle modalità contrattuali, sui premi, sugli indennizzi. Ovvero consta di misure di sostegno per promuoverne lo sviluppo. Il mercato delle assicurazioni coniugato con misure correttive e di aiuto fiscale da parte dello Stato, che è consonante anch'esso con i principi costituzionali di libertà dell'iniziativa economica privata e, in aggiunta, di indirizzo e coordinamento dell'attività economica a fini sociali, di cui sempre all'art. 41 Cost., può essere così soggetto a limiti e/o orientato a finalità sociali, ispirati, in materia di calamità naturali, ai principi di solidarietà e di prevenzione, così come, in vista di promuoverne la diffusione, può beneficiare di agevolazioni fiscali. Limiti e finalità, da un lato, e agevolazioni fiscali, dall'altro, che potranno essere valutati nel loro merito dalla Corte costituzionale, nei confini del suo sindacato in rapporto alla discrezionalità del legislatore nei due contesti di azione.

Resta ovvio che nel caso di evento calamitoso, ove manchi la stipula del contratto di assicurazione volontaria e poi per tutto quello che le assicurazioni private, quale che sia l'assetto istituzionale: volontario o regolato, non copre: soccorso, emergenza, risarcimento di danni ulteriori, ricostruzione e sviluppo delle aree colpite, vale l'intervento dello Stato *ex post* e il principio di solidarietà. In tal senso il ricorso al mercato delle assicurazioni è una risposta dell'ordinamento in materia di calamità naturali, ma parziale, che di per sé non è ispirata né al principio di solidarietà, né, come subito si vedrà, al principio di prevenzione.

4. *La prevenzione*

4.1. *Il principio di prevenzione* - Dall'azione dello Stato *ex post* e dal ricorso al mercato delle assicurazioni che con difformi principi ispiratori e con difformi modalità di finanziamento pongono riparo ai danni che si producono a seguito dell'evento calamitoso, si distingue la prevenzione: una risposta dell'ordinamento che interviene prima che l'evento catastrofico si verifichi.

Il principio di prevenzione o dell'azione preventiva in materia di calamità naturali è sancito dai trattati dell'Unione europea e si ricava dalla Costituzione.

Secondo la Commissione europea "Per prevenzione si intende i) impedire, ove possibile, che avvengano catastrofi e ii) ove ciò non fosse possibile, intervenire per ridurre al minimo le conseguenze"⁷⁶. Il riconoscimento del principio nell'ordinamento dell'Unione europea trova la sua ragione nel fatto che le catastrofi naturali e provocate dall'uomo possono avere conseguenze gravissime per "la vita e la salute umana, l'ambiente, il patrimonio culturale, l'attività economica"⁷⁷, "per lo sviluppo economico e sociale di regioni e Stati membri"⁷⁸, "compromettono gli ecosistemi e la biodiversità, incidono sullo sviluppo sostenibile e mettono a rischio la coesione sociale"⁷⁹. E si collega al fatto che se l'evento calamitoso non dipende dall'uomo, i danni a esso conseguenti possono essere aggravati dall'azione o dall'inazione dei singoli e delle collettività. Nella risoluzione del 2010 sulla prevenzione delle catastrofi naturali e di origine umana, il Parlamento europeo tra i fattori che rendono gli Stati membri più vulnerabili elenca "lo sfruttamento intensivo del suolo, la crescita industriale e urbana disordinata, l'abbandono delle aree rurali, la desertificazione e la maggior frequenza di eventi climatici estremi" e, più in generale, "un rapporto inadeguato dell'uomo con l'ambiente fisico circostante", per concludere nel senso che "spesso i danni causati da catastrofi naturali e di origine umana si sarebbero potuti in larga misura evitare"⁸⁰. Nello stesso senso la direttiva n. 2007/60/CE, dove si legge che se è vero che le alluvioni "sono fenomeni naturali impossibili da prevenire", "tuttavia alcune attività umane (come la crescita degli insediamenti umani e l'incremento delle attività economiche nelle pianure alluvionali, nonché la riduzione della naturale capacità di ritenzione idrica del suolo a causa dei suoi vari usi) e i cambiamenti climatici contribuiscono ad aumentarne la probabilità e ad aggravarne gli impatti negativi". Se ne ricava che "Ridurre i rischi di conseguenze negative derivanti dalle alluvioni soprattutto per la vita e la salute umana, l'ambiente, il patrimonio culturale,

⁷⁶ Cfr. Commissione delle Comunità Europee, *Un approccio comunitario alla prevenzione delle catastrofi naturali e di origine umana*, COM(2009) 82 definitivo, 23 febbraio 2009, Introduzione.

⁷⁷ Cfr. Direttiva n. 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni, considerandi 1, 2 e 3.

⁷⁸ Cfr. Commissione delle Comunità Europee, *Un approccio comunitario alla prevenzione delle catastrofi naturali e di origine umana*, cit., punto 1.

⁷⁹ Cfr. *ibidem*, lett. B.

⁸⁰ Cfr. Parlamento Europeo, Risoluzione del Parlamento europeo del 21 settembre 2010 sulla comunicazione della Commissione "Un approccio comunitario alla prevenzione delle catastrofi naturali e di origine umana", 21 settembre 2010, lett. C-G.

l'attività economica e le infrastrutture, connesse con le alluvioni, è possibile e auspicabile"⁸¹.

Corrente è la constatazione che le calamità naturali sono sempre più frequenti e più gravi, e che i costi dell'intervento *ex post*, dopo che la calamità naturale si è verificata - sia che essi ricadano sulla fiscalità generale o che siano sostenuti attraverso il sistema delle assicurazioni private -, diventano sempre più rilevanti. In un documento del 2013 sui cambiamenti climatici elaborato della Commissione europea, dal titolo significativo: *Strategia dell'Unione europea di adattamento ai cambiamenti climatici*, si legge che l'impatto dei "cambiamenti climatici è destinato ad aumentare nei prossimi decenni" e che "Pertanto non vi sono alternative alle misure di adattamento per affrontare gli inevitabili impatti sul clima e i costi economici, ambientali e sociali che comportano". Nello stesso documento, la Commissione aggiunge che "Sarà meno oneroso intervenire con azioni di adattamento precoci e pianificate piuttosto che pagare il prezzo di un mancato adattamento"⁸². La conclusione è tratta dal Parlamento europeo, secondo cui tanto pone la necessità di "una strategia consolidata a livello di Unione per la prevenzione delle catastrofi naturali e di origine umana", richiede "un approccio completo, proattivo, intelligente e coerente alla prevenzione delle calamità"⁸³.

Sono queste le ragioni che sono a base del recepimento del principio nei trattati europei. Nel 2007 il Trattato di Lisbona, titolo XXII - Protezione civile, art. 176 C, riconosce il principio di prevenzione in materia di calamità naturali. Nel 2008 la disposizione è trasfusa nel TFUE, Titolo XXIII - Protezione civile, art. 196, par. 1, dove si afferma che "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" e 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" (⁸⁴). E, in attuazione del principio, lunga è la serie di normative europee e di programmi di azione in vari campi.

⁸¹ Cfr. Direttiva n. 2007/60/CE, cit., considerandi 1, 2 e 3.

⁸² Cfr. Commissione Europea, *Strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*, COM(2013) 216 definitivo, 16 aprile 2013.

⁸³ Cfr. Parlamento Europeo, Risoluzione del Parlamento europeo, cit., lett. H.

⁸⁴ Va ricordato che già nel 1986 il principio di prevenzione era stato riconosciuto nei trattati europei in materia ambientale. L'art. 191 del TFUE (*ex art.* 174 del Trattato che isti-

Nell'ordinamento italiano, il principio di prevenzione in materia di calamità naturali anche se non si trova esplicitato nella Costituzione, è da considerarsi principio generale dell'ordinamento. Secondo uno sviluppo che si intreccia con quello europeo il principio si trova richiamato in vari luoghi: dal codice dell'ambiente e dalle discipline contro il dissesto idrogeologico come subito si vedrà, alle misure antisismiche, a quelle di prevenzione degli incendi boschivi⁸⁵ e di mitigazione del rischio vulcanico, alle discipline di attuazione delle normative dell'Unione europea in materia di inquinamento⁸⁶ e di rifiuti⁸⁷ e, prima ancora, alla legislazione in materia di protezione civile. La l. 24 febbraio 1992, n. 225, che istituisce il Servizio nazionale della protezione civile, all'art. 1-*bis*, comma 1, stabilisce che il Servizio è istituito al fine "di tutelare l'integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi". E all'art. 3, nell'individuare le attività e i compiti di protezione civile, dichiara, al comma 1, che "Sono attività di protezione civile quelle volte alla previsione e alla prevenzione dei rischi, al soccorso delle popolazioni sinistrate e a ogni altra attività necessaria e indifferibile, diretta al contrasto e al superamento dell'emergenza e alla mitigazione del rischio, connessa agli eventi ["naturali o provocati dall'attività dell'uomo"] di cui all'articolo 2"⁸⁸ e, al comma 3, che "La prevenzione consiste nelle attività

tuisce la Comunità europea), par. 2, afferma infatti che "La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un'elevata tutela ... Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga»".

⁸⁵ Cfr. l. 21 novembre 2000, n. 353, legge quadro sugli incendi boschivi, che all'art. 4, comma 2, indica le "azioni per ridurre le cause degli incendi" e gli "interventi finalizzati alla mitigazione dei danni".

⁸⁶ Cfr. d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59, attuazione della Direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, art. 1, secondo cui il principio di prevenzione richiede azioni appropriate *ex ante* "intese ad evitare oppure, qualora non sia possibile, ridurre le emissioni delle suddette attività nell'aria, nell'acqua e nel suolo, comprese le misure relative ai rifiuti e per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso".

⁸⁷ Cfr. d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 che recepisce la Direttiva 98/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 sui rifiuti, su cui F. DE LEONARDIS, *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, in "Riv. quadr. dir. amb.", 2/2011, pp. 14-43.

⁸⁸ Cfr. l. n. 225 del 1992, art. 2, dedicato alla "Tipologia degli eventi ed ambiti di competenze", dove si afferma che "Ai fini dell'attività di protezione civile gli eventi si distinguono in: a) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria; b) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria; c) calamità naturali o connesse con l'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità ed estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo".

volte a evitare o a ridurre al minimo la possibilità che si verifichino danni conseguenti agli eventi di cui all'articolo 2". A sua volta il codice dell'ambiente, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, richiama il principio di prevenzione in materia ambientale, rilevando all'art. 3-*ter*, che "La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante un'adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio «chi inquina paga» che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato dell'Unione europea [*rectius* del Trattato che istituisce la Comunità europea], regolano la politica della Comunità in materia ambientale".

Principio che una volta enunciato, trova applicazione nella parte III dello stesso codice dell'ambiente in materia di difesa del suolo e prevenzione del dissesto idrogeologico dove si legge, art. 54, comma 1, che "Le disposizioni di cui alla presente sezione sono volte ad assicurare la tutela e il risanamento del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione" e, comma 2, che per il conseguimento di queste finalità "la pubblica amministrazione svolge ogni opportuna azione di carattere conoscitivo, di programmazione e pianificazione degli interventi, nonché preordinata alla loro esecuzione, in conformità alle disposizioni che seguono". Tanto sulla base della premessa, art. 3-*bis*, comma 1, che "I principi posti dal presente articolo e dagli articoli seguenti costituiscono i principi generali in tema di tutela dell'ambiente, adottati in attuazione degli articoli 2, 3, 9, 32, 41, 42 e 44, 117 commi 1 e 3 della Costituzione e nel rispetto del Trattato dell'Unione europea". Con l'aggiunta "rafforzativa", sempre all'art. 3-*bis*, che "i principi ambientali possono essere modificati o eliminati soltanto mediante espressa previsione di legge ordinaria". Del principio di prevenzione, così, si richiama l'articolata base costituzionale: dalla tutela dei diritti fondamentali, al dovere di solidarietà, alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", alla salvaguardia "del paesaggio e del patrimonio storico e artistico", ai limiti all'attività economica pubblica e privata in vista di fini sociali, alla tutela della salute, al rispetto dei "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali"⁸⁹.

⁸⁹ Dello stesso tenore la l. 21 novembre 2000, n. 353, legge quadro sugli incendi boschivi, che all'art. 1, comma 1, afferma che "Le disposizioni della presente legge sono finalizzate alla conservazione e alla difesa dagli incendi del patrimonio boschivo nazionale quale bene insostituibile per la qualità della vita e costituiscono principi fondamentali dell'ordinamento ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione".

È quanto risulta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che con la sent. n. 108 del 2008 rileva che “la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce a un interesse pubblico di valore costituzionale «primario» e «assoluto», e deve garantire (come prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile dalle altre discipline di settore”. E con la sent. n. 210 del 1987 afferma che “Va riconosciuto lo sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell’ambiente come diritto fondamentale della persona e interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione. Si tende, cioè, a una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali. Esso comprende la conservazione, la razionale gestione e il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), l’esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale e in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni. Ne deriva la repressione del danno ambientale cioè del pregiudizio arrecato, da qualsiasi attività volontaria o colposa, alla persona, agli animali, alle piante e alle risorse naturali (acqua, aria, suolo, mare), che costituisce offesa al diritto che vanta ogni cittadino individualmente e collettivamente. Trattasi di valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.), alla stregua dei quali, le norme di previsione abbisognano di una sempre più moderna interpretazione”.

Se ne ricava che nella Costituzione la nozione di tutela è da intendere nel senso che include la prevenzione e che la prevenzione è parte dei compiti affidati alla Repubblica di tutela della salute, dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali, del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione, rispettivamente, gli artt. 32, 117, comma 2, lett. s), e 9 Cost. La salvaguardia di questi beni, infatti, senza la prevenzione, e cioè se non si interviene prima, sarebbe vanificata o gravemente pregiudicata.

Una prima implicazione di tale riconoscimento è che il principio di prevenzione riguarda tutti i tipi di catastrofe. Il Parlamento europeo nella più volte richiamata risoluzione sottolinea “la necessità di un approccio olistico alla prevenzione delle catastrofi; rammenta che occorre tener conto di tutti i tipi di catastrofi naturali e di origine umana che comprendono tra gli altri pericoli, inondazioni, tempeste, siccità, *tsunami*, terremoti, incendi boschivi, temperature estreme, eruzioni vulcaniche, valanghe, frane, incidenti tecnologici e industriali, erosione del suolo, contaminazioni del sottosuolo e della falda freatica, inquinamento di mari, laghi e fiumi”⁹⁰. Lo stesso si ricava dall’art. 2 della l. n. 225 del 1992 che istituisce il Servizio nazionale della protezione civile. E, ancora, dalla

⁹⁰ Cfr. Parlamento Europeo, Risoluzione del Parlamento europeo, cit., n. 3.

giurisprudenza della Corte costituzionale, ad esempio nella sent. n. 109 del 2011. Un'ulteriore implicazione è che il principio si rivolge a tutti: enti pubblici e privati, persone fisiche e organizzazioni, singoli e pubbliche amministrazioni, come si trova elencato sempre nel codice dell'ambiente, d.lgs. n. 152/2006, dove all'art. 3-ter si afferma che "La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private". E ancora all'art. 3-quater, comma 1, secondo cui "Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future" e, comma 2, che "Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione".

Articolate sono le azioni di mitigazione del rischio, azioni che implicano l'intervento delle autorità pubbliche e il coinvolgimento dei privati, singoli ed enti, nei cui confronti la prevenzione si concreta sia in limiti e vincoli all'iniziativa economica privata e alla proprietà, sia in misure promozionali e agevolazioni fiscali.

4.2. Le agevolazioni fiscali

4.2.1. Il rischio sismico - Ai fini dell'azione di prevenzione e di mitigazione del rischio sismico, la normativa regolativa in materia provvede alla classificazione del territorio nazionale con la definizione delle zone sismiche e alla previsione per ciascuna zona di specifiche norme tecniche per le costruzioni. Il territorio è suddiviso in 4 zone: dalla zona 1, dove potrebbero verificarsi terremoti molto forti, alla zona 4, a bassa pericolosità. Per ogni zona, in attuazione del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, prima con l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3274/2003⁹¹ e, in seguito, con il nuovo testo di cui al d.m. 14 gennaio 2008, è prevista l'applicazione di norme tecniche per le costruzioni con gradi differenziati di rigore⁹². Si tratta di prescrizioni obbligatorie e inde-

⁹¹ Cfr. o.p.c.m. 20 marzo 2003, n. 3274, Primi elementi in materia di criteri generali per la classificazione sismica del territorio nazionale e di normative tecniche per le costruzioni in zona sismica.

⁹² Cfr. decreto del Ministero delle Infrastrutture 14 gennaio 2008, Approvazione delle nuove Norme Tecniche per le Costruzioni – NTC.

rogabili, che si applicano sia alle nuove costruzioni sia agli interventi sulle costruzioni esistenti, riguardano gli edifici sia pubblici che privati e valgono su tutto il territorio nazionale, secondo quanto dispone il d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, appena richiamato⁹³.

Per incentivare i comportamenti richiesti di mitigazione del rischio sismico da parte di privati ed enti è concessa, art. 16-*bis*, comma 1, Tuir, una detrazione dall'imposta lorda in materia di imposte dirette, ripartita in dieci rate annuali, nella misura del 36% delle spese sostenute per un ammontare non superiore a 48.000 euro. Nel tempo la misura è stata più volte modificata. Attualmente, a seguito della l. 27 dicembre 2013, n. 147, legge di stabilità 2014, art. 1, comma 139, la detrazione è del 65% per un ammontare non superiore a 96.000 euro per le spese sostenute entro il 31 dicembre 2014 ed entro il 30 giugno 2015 per quelle relative alle parti comuni. Ritornerà all'originario 36% nel 2016, per un ammontare di spese non superiore a 48.000 euro. La detrazione riguarda le spese sostenute per gli interventi elencati dall'art. 16-*bis*, comma 1, lett. *i*), Tuir, relativi all'adozione di misure antisismiche e all'esecuzione di opere per la messa in sicurezza statica, prende in considerazione, a seguito delle modifiche introdotte nel 2013⁹⁴, gli interventi su edifici ricadenti nelle zone sismiche ad alta pericolosità, zone 1 e 2, di cui all'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3274/2003 prima richiamata, e si riferisce a costruzioni adibite ad abitazione principale o ad attività produttive, mentre gli interventi eseguiti sulle c.d. seconde case indipendentemente dalla classificazione sismica, ovvero, indipendentemente dall'uso, tutte le opere su immobili ricadenti nelle zone 3 e 4 a minore pericolosità usufruiscono della detrazione ridotta al 50% delle spese sostenute entro il 31 dicembre 2014. Ne beneficiano i soggetti passivi Irpef e Ires.

In collegamento con la detrazione, le prestazioni di servizi e le cessioni di beni poste in essere per la realizzazione degli interventi di prevenzione sismica degli edifici sono assoggettate all'imposta sul valore aggiunto con l'aliquota ridotta del 10%⁹⁵.

⁹³ Cfr. sulla normativa antisismica la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, da ultimo la sent. n. 167 del 2014 e prima le sentt. n. 101 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010, secondo cui le norme contenute nel Capo IV del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, recante "Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche", che hanno come oggetto gli strumenti urbanistici e le costruzioni nelle zone ad alto rischio sismico e come *ratio* la tutela dell'interesse generale alla sicurezza delle persone, dettano "una disciplina unitaria a tutela dell'incolumità pubblica, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale".

⁹⁴ Cfr. d.l. 4 giugno 2013, n. 63, convertito con l. 3 agosto 2013, n. 90, art. 16.

⁹⁵ Cfr. le voci 127-*duodecies* e 127-*terdecies* della Tabella A, parte III, allegata al d.p.r. n. 633 del 1972, relative, rispettivamente, alle prestazioni di servizi per interventi di manutenzione straordinaria di cui all'art. 31, comma 1, lett. *b*), l. 5 agosto 1978, n. 457 e alle ces-

Per quanto riguarda la disciplina dell'Unione europea sugli aiuti degli Stati, tali agevolazioni fiscali in quanto configurate come "aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori", sono sì aiuti di Stato, ma, secondo il disposto dell'art. 107 TFUE, par. 2, lett. *b*), sono compatibili *de iure*.

4.2.2. Il rischio idrogeologico - Ai fini dell'azione di prevenzione e di mitigazione del rischio idrogeologico la disciplina regolativa in vigore, in forza del d.l. 11 giugno 1998, n. 180 e, successivamente, del codice dell'ambiente, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, prevede, in conformità alla normativa dell'Unione europea in materia⁹⁶, la perimetrazione delle aree esposte a rischio idrogeologico e l'adozione di idonee misure di salvaguardia con l'imposizione di condizioni all'uso del territorio. Come afferma l'art. 65 del codice dell'ambiente, "l'indicazione delle zone da assoggettare a speciali vincoli e prescrizioni in rapporto alle specifiche condizioni idrogeologiche" è rivolta "ai fini della conservazione del suolo, della tutela dell'ambiente e della prevenzione contro presumibili effetti dannosi di interventi antropici". Su questa base, il territorio nazionale è suddiviso in 4 zone di rischio: dalle zone classificate nelle classi di rischio R4 e R3, a più alta esposizione, alle zone di rischio R2 e R1 a più bassa pericolosità.

Sotto il profilo delle misure promozionali, secondo l'art. 67, comma 6, del codice dell'ambiente, le regioni, sulla base dell'individuazione delle aree a rischio idrogeologico, della perimetrazione delle aree da sottoporre a misure di salvaguardia e della determinazione delle misure stesse, nonché dell'individuazione delle infrastrutture e dei manufatti che determinano il rischio idrogeologico, "stabiliscono le misure di incentivazione a cui i soggetti proprietari possono accedere al fine di adeguare le infrastrutture e di rilocalizzare fuori dall'area a rischio le attività produttive e le abitazioni private". Allo scopo le regioni, predispongono, con criteri di priorità connessi al livello di rischio, "un piano per l'adeguamento delle infrastrutture, determinandone altresì un congruo termine, e per la concessione di incentivi finanziari per la rilocalizzazione delle attività produttive e delle abitazioni private realizzate in conformità alla normativa urbanistica edilizia o condonate". Gli incentivi riguardano anche "gli

sioni di beni per interventi di recupero del patrimonio immobiliare di cui all'art. 31, sempre della l. 5 agosto 1978, n. 457.

⁹⁶ Cfr. la Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, e la Direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni; nonché gli orientamenti in varie sedi esposti dalla Commissione, Commissione Europea, *Un approccio comunitario alla prevenzione delle catastrofi naturali e di origine umana*, cit.; Id., *Strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*, cit.

oneri per la demolizione dei manufatti”. Infine prescrive che “nel caso in cui i soggetti interessati non si avvalgono delle incentivazioni, decadono da eventuali benefici connessi ai danni derivanti agli insediamenti di loro proprietà in conseguenza del verificarsi di calamità naturali”.

4.2.3. *Il rischio vulcanico* – Anche per il rischio vulcanico l’azione dei singoli e delle collettività se non ha influenza sul verificarsi dell’evento calamitoso, può incidere significativamente sull’entità dei danni per le persone e le cose. Situazioni come quelle dell’edificazione incontrollata alle pendici dei vulcani testimoniano di questa azione dei privati e del mancato intervento da parte dei livelli di governo competenti. In questo caso si deve constatare, al momento – anche se da parte, per esempio, della Regione Campania vi sono stati provvedimenti di incentivazione finanziaria nella forma di contributi per i residenti nei Comuni facenti parte del comprensorio ad alto rischio vulcanico vesuviano e flegreo⁹⁷ – l’assenza di misure agevolative che incentivando, in vista del diradamento degli insediamenti abitativi e della popolazione residente, la demolizione e l’eventuale delocalizzazione delle costruzioni e la diversa sistemazione delle persone e delle attività, potrebbero mitigare il rischio.

4.2.4. *I cambiamenti climatici* - Alcuni rischi, quali il rischio idrogeologico o il rischio incendi e siccità, che pure dipendono da cause locali, siano esse naturali o umane, dipendono al contempo dai cambiamenti climatici sul piano globale. L’Unione europea, soprattutto dopo la firma del Protocollo di Kyoto, dicembre 1997, ha richiamato costantemente, da ultimo con il Sesto Programma di azione ambientale del 2013, l’attenzione sul problema. È convinzione dell’Unione europea che i cambiamenti climatici che sono a base di numerosi eventi calamitosi, quali frane, alluvioni, siccità, incendi, sono causati dall’azione dell’uomo: da un’utilizzazione impropria dell’ambiente, dal consumo di una risorsa naturale o di una fonte di energia, dalla produzione di emissioni inquinanti, con effetti negativi sull’ambiente. Secondo l’Unione europea, le conseguenze negative sull’ambiente connesse all’impiego di fonti energetiche legittimano sia forme impositive gravanti su particolari attività inquinanti, sia forme di incentivazione fiscale di iniziative meritevoli sotto il profilo ambientale⁹⁸.

È quanto ha determinato azioni dirette dell’Unione europea ed è alla base delle misure assunte dagli Stati membri. L’Italia prevede diversi in-

⁹⁷ Cfr. Regione Campania, l.r. 10 dicembre 2003, n. 21, contenente norme urbanistiche per i comuni rientranti nelle zone a rischio vulcanico dell’area vesuviana, e la successiva deliberazione della Giunta Regionale della Regione Campania n. 2145 del 20 giugno 2003.

⁹⁸ Cfr. Commissione Europea, *Strategia dell’UE di adattamento ai cambiamenti climatici*, COM(2013) 216 definitivo, 16 aprile 2013; Id., *Un approccio comunitario alla prevenzione delle catastrofi naturali e di origine umana*, cit.

terventi, tra i quali, in tema di incentivazioni fiscali, si segnala la detrazione dall'imposta lorda in materia di imposte sui redditi delle spese sostenute per gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici e, collegato, il regime agevolato in materia di Iva con l'applicazione dell'aliquota ridotta del 10%. La detrazione, disciplinata dall'art. 16-*bis*, comma 1, lett. *h*), Tuir, è ripartita in dieci rate annuali e, attualmente, a seguito delle modifiche intervenute, è del 65% con limiti di spesa e di detrazione per le spese sostenute entro il 31 dicembre 2014; ritornerà all'originario 36% nel 2016, per un ammontare di spese non superiore a 48.000 euro. Riguarda sia le nuove costruzioni che gli interventi che aumentano il livello di efficienza energetica degli edifici esistenti. Per la concessione dell'agevolazione fiscale si richiede un'adeguata documentazione rilasciata da tecnici abilitati, che "dimostrino che l'intervento realizzato è conforme ai requisiti tecnici richiesti", certifichi "l'efficienza energetica dell'edificio" e attesti gli interventi realizzati. Ne beneficiano i soggetti passivi Irpef e Ires. In collegamento con la detrazione, le prestazioni di servizi e le cessioni di beni poste in essere per la realizzazione degli interventi di riqualificazione energetica degli edifici sono assoggettate all'aliquota ridotta del 10%⁹⁹. Anche in questo caso le misure che pure indirettamente finiscono per favorire "determinate imprese e produzioni" e cioè i settori produttivi interessati, tuttavia, in quanto configurate come "aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori", sono sì aiuti di Stato, ma, secondo il disposto dell'art. 107 TFUE, par. 2, lett. *b*), sono compatibili *de iure*.

4.3. Profili di legittimità costituzionale - Si ripresentano, in tema di prevenzione, rispetto alla discrezionalità del legislatore nel concretizzare il principio, i medesimi profili di costituzionalità attinenti alla regola di coerenza e al principio di eguaglianza, al bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco nel caso concreto, al criterio di ragionevolezza, in rapporto alle differenze di trattamento rilevabili, al mutare delle configurazioni delle agevolazioni fiscali nelle varie circostanze, alla diversa misura dei trattamenti di favore nel tempo, all'adozione delle agevolazioni fiscali in un caso e non in un altro, già richiamati nel par. 2 in tema di agevolazioni concesse a seguito dell'intervento dello Stato *ex post* in ossequio al principio di solidarietà, e fatte le opportune distinzioni a quella sede si rinvia.

Tuttavia, rispetto a quanto si è visto in tema di solidarietà, le agevolazioni fiscali e più in generale le misure promozionali a fini di preven-

⁹⁹ Cfr. le voci 127-*duodecies* e 127-*terdecies* della Tabella A, parte III, allegata al d.p.r. n. 633 del 1972, relative, rispettivamente, alle prestazioni di servizi per interventi di manutenzione straordinaria di cui all'art. 31, comma 1, lett. *b*), l. 5 agosto 1978, n. 457 e alle cessioni di beni per interventi di recupero del patrimonio immobiliare di cui all'art. 31, l. 5 agosto 1978, n. 457.

zione presentano delle particolarità. In genere le agevolazioni sono previste in vista di finalità extrafiscali, a certe condizioni e sono concesse a seguito di istanza, su base volontaria; in tal senso promuovono, direttamente o indirettamente, il comportamento desiderato, che resta alla libera determinazione del singolo adottare o meno, ma non lo impongono. In materia di prevenzione, la peculiarità delle agevolazioni fiscali è che il loro utilizzo da parte dei singoli resta su base volontaria, ma si può accompagnare a un obbligo di realizzazione dell'intervento di mitigazione del rischio.

4.3.1. *Il caso in cui l'agevolazione fiscale è collegata a un obbligo di realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio* - Si prenda il caso della concessione di agevolazioni fiscali ai fini dell'attuazione delle normative antisismiche. Come si è detto, dipende dal legislatore introdurle e dipenderà dai singoli il loro effettivo utilizzo. Il legislatore però, ai fini di prevenzione, configura l'adeguamento antisismico come obbligatorio e, in conseguenza, prevede che o interviene il singolo con il sostegno dell'agevolazione fiscale per l'adeguamento richiesto ovvero intervengono autoritativamente le pubbliche autorità, in funzione sanzionatoria, inibitoria, eventualmente sostitutiva fino alla demolizione, se necessario, dei manufatti abusivi o non rispondenti o non più rispondenti alle normative in vigore. E tanto rappresenta una coerente attuazione del principio di prevenzione: l'adeguamento obbligatorio, a cui l'agevolazione fiscale si collega, infatti, evita che, in caso di evento calamitoso, il danno, nella misura del possibile, si produca.

Lo stesso in tema di mitigazione del rischio idrogeologico e del rischio vulcanico, rispetto a cui la misura di incentivazione finanziaria, nella forma di programma di spesa e non di agevolazione fiscale come si è visto, è collegata agli interventi di adeguamento, se possibili, o alla demolizione del manufatto abusivo o ancora alla demolizione e alla ricostruzione in altro luogo. Anche a riguardo il legislatore prescrive l'obbligatorietà degli interventi di mitigazione, imponendo al singolo, con il sostegno dell'incentivazione, di conformarsi e, se del caso, di delocalizzare la costruzione ovvero prevede l'intervento autoritativo delle pubbliche autorità in funzione sanzionatoria, inibitoria, sostitutiva fino all'abbattimento, se necessario, dei manufatti abusivi ovvero non rispondenti o non più rispondenti alle normative in vigore. Anche qui, tanto rappresenta una coerente attuazione del principio di prevenzione.

Naturalmente non si può escludere, è il caso delle zone 3 e 4 in tema di rischio sismico, che gli interventi di mitigazione del rischio richiesti siano agevolati, ma senza che ne sia sancito l'obbligo. In questa ipotesi, come si è visto, il legislatore prevede l'agevolazione, seppure in misura ridotta, per l'intervento di mitigazione, ma non lo impone come fa per le zone 1 e 2. Così come non si può escludere, anzi avviene ad esempio in

tema di rischio idrogeologico o vulcanico, che ci sia l'obbligo ma non sia prevista l'agevolazione, ma altro programma di spesa o nessuna misura promozionale. Tanto secondo un alternarsi di scelte che rientra nella discrezionalità del legislatore.

4.3.2. *Il caso in cui a seguito dell'evento calamitoso l'agevolazione fiscale per gli interventi di ricostruzione è condizionata al rispetto delle normative di prevenzione* - Lo stesso si riscontra - è quanto è avvenuto per i terremoti in Abruzzo¹⁰⁰ e in Emilia-Romagna¹⁰¹ - nel caso in cui, sempre in vista della mitigazione del rischio, ma questa volta dopo che si è verificato l'evento calamitoso, si prevede l'agevolazione fiscale per gli interventi di ricostruzione e questi sono condizionati, a fini di prevenzione, al rispetto della normativa antisismica e se tale condizione non è rispettata l'agevolazione fiscale non è concessa. O, ancora, per la Sardegna, in conseguenza degli eventi alluvionali del novembre 2013, dove, "al fine di favorire un'oculata pianificazione territoriale e urbanistica, compatibile con una riduzione complessiva del rischio idrogeologico", si richiede che siano assunte "misure che favoriscano la delocalizzazione in aree sicure degli edifici costruiti nelle zone colpite dall'alluvione classificate nelle classi di rischio R4 e R3", e che "I progetti per la ricostruzione di edifici adibiti a civile abitazione o ad attività produttiva possono usufruire di fondi per la ricostruzione soltanto qualora risultino ubicati in aree classificate nei piani di assetto idrogeologico nelle classi R1 o R2, previa realizzazione di adeguati interventi di messa in sicurezza"¹⁰². Anche in questi casi, tanto rappresenta una coerente attuazione del principio di prevenzione: l'adeguamento obbligatorio, a cui l'agevolazione fiscale concessa a seguito dell'evento calamitoso in vista della ricostruzione, è collegata, evita che il danno, nella misura del possibile, si riproduca. E, allo stesso tempo, non è a scapito del principio di solidarietà, così rilevante nel caso degli interventi *ex post* e a cui pure si lega la concessione dell'agevolazione fiscale. Nella specie, infatti, il principio di solidarietà non è negato, ma è solo subordinato al rispetto di una condizione ispirata alla mitigazione del rischio. Sembra dunque giustificato e non "palesamente irrazionale e arbitrario" condizionare il godimento dell'agevolazione, che risponde al principio di solidarietà, a un comportamento virtuoso di prevenzione (evitando di premiare il comportamento azzardato, in questo caso in vista della ricostruzione), e in tal senso differenziare i trattamenti.

¹⁰⁰ Cfr. d.l. n. 39 del 2009, art. 3, vari commi.

¹⁰¹ Cfr. d.l. n. 74 del 2012, art. 3, vari commi.

¹⁰² Cfr. l. 27 dicembre 2013, n. 147, legge di stabilità 2014, art. 1, comma 118.

4.3.3. Il caso in cui i singoli che non si avvalgono degli incentivi previsti ai fini di prevenzione, decadono da eventuali benefici in conseguenza del verificarsi di calamità naturali - In questo contesto, particolarmente significative sono le misure, prima richiamate, in materia di prevenzione e di mitigazione del rischio idrogeologico previste dal codice dell'ambiente, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che, all'art. 67, richiede che le regioni predispongano un piano "per la concessione di incentivi finanziari per la rilocalizzazione delle attività produttive e delle abitazioni private realizzate in conformità alla normativa urbanistica edilizia o condonate", e per "gli oneri per la demolizione dei manufatti"; e, sempre all'art. 67, stabilisce che "nel caso in cui i soggetti interessati non si avvalgono delle incentivazioni, decadono da eventuali benefici connessi ai danni derivanti agli insediamenti di loro proprietà in conseguenza del verificarsi di calamità naturali". Nei confronti di tale norma si pone la questione se la decadenza dagli interventi di solidarietà *ex post* sia giustificata sotto il profilo del principio di eguaglianza e della coerenza interna della disciplina, del bilanciamento dei principi costituzionali rilevanti, *in primis* i principi di prevenzione e di solidarietà. Il singolo avrà diritto all'estensione del beneficio al suo caso, se si fa prevalere, a seguito della calamità naturale e delle conseguenze che essa determina, il principio di solidarietà. In questa prospettiva non c'è dubbio, in caso di evento calamitoso il principio esige che l'aiuto concesso a tutti non sia negato in questo caso. All'opposto, si potrebbe ritenere che la decadenza sia giustificata, perché il singolo non si è avvalso dell'incentivazione, il programma di prevenzione di conseguenza non si è realizzato, pur essendo stato sostenuto, e su di lui ricade la responsabilità della mancata azione preventiva. I due principi di prevenzione e di solidarietà sviluppati nelle loro logiche portano a conclusioni divergenti. Se nel caso concreto si ricostruisce la prevenzione come prevalente rispetto alla solidarietà, l'esclusione è giustificata. Se invece, sempre a fronte della specifica normativa, si ricostruisce la solidarietà come prevalente rispetto alla prevenzione, l'esclusione non è giustificata.

4.3.4. Il dilemma dell'abusivismo - Nel caso appena visto, il legislatore al verificarsi della calamità naturale sanziona il comportamento azzardato e nega la solidarietà. A ben vedere, c'è in questa misura un modo di affrontare il problema dell'abusivismo edilizio, fenomeno che contraddice in natura il principio di prevenzione, consistendo non in una mitigazione del rischio ma in un suo aggravamento. È come se il legislatore prevedesse una differenziazione di trattamento tra tutti coloro che sono colpiti dall'evento calamitoso e a cui assicura un intervento di sostegno per la ricostruzione e/o la delocalizzazione, e coloro i quali, anche essi colpiti dall'evento calamitoso, che avendo posto in essere determinati comportamenti *contra legem* ne sono esclusi. In questo caso acuta risulta la ten-

sione tra principio di solidarietà e principio di prevenzione: si pone la questione, come prima si è visto, se la soluzione è giustificata dal punto di vista costituzionale del principio di eguaglianza e, di conseguenza, se denota un corretto bilanciamento tra principio di prevenzione e principio di solidarietà.

Anche se va rilevato che nel caso in cui la differenza di trattamento non è prevista, tutti avranno diritto al sostegno di solidarietà, pure coloro che hanno posto in essere il comportamento azzardato. Nel che consiste il dilemma per il legislatore che, alla fine, inevitabilmente sceglie l'una o l'altra alternativa¹⁰³. Anche nel caso, infatti, in cui tutti, senza distinzioni, sono inclusi, fermi restando i limiti di accesso al giudizio di costituzionalità quando si ha a che fare con misure promozionali inclusive, si pone la questione se non ci si trova di fronte a una ingiustificata inclusione, conseguenza di un inadeguato peso dato al principio di prevenzione, che si traduce in un premio al comportamento azzardato e, va aggiunto, all'inerzia dei pubblici poteri. Ovvero se, nonostante ciò, la misura inclusiva non risponde alla coerente applicazione del principio di solidarietà.

5. Conclusioni - Le risposte dell'ordinamento in materia di calamità naturali, come si è visto, hanno principi ispiratori differenziati, si concretano in peculiari misure e tra queste si sono considerate le agevolazioni fiscali. In rapporto ai diversi contesti spetta al legislatore nella sua discrezionalità adottare le discipline che ritiene più appropriate, e una volta che il legislatore ha deciso e su quanto ha deciso, come si è rilevato nei paragrafi che precedono, può intervenire la Corte costituzionale per verificare, nei casi sottoposti al suo esame, il rispetto dei principi costituzionali.

Allo stesso tempo, le diverse risposte coesistono e si equilibrano l'una rispetto all'altra. Si rifanno a principi diversi ed anche alternativi, ma sono in rapporto di interdipendenza tra di loro: l'una richiama l'altra, risistema e riorganizza l'altra. Illustrano bene l'equilibrio che in un determinato ordinamento si raggiunge, i repertori delle agevolazioni fiscali adottate. Se si guarda ai trattamenti fiscali di favore quello che si ha in Italia può descriversi così: un catalogo ampio e consolidato di agevolazioni fiscali con riguardo all'intervento *ex post*, quasi nulla, nonostante il dibattito aperto, con riguardo al ricorso al mercato delle assicurazioni e ancora poco e molto diseguale con riguardo alla prevenzione. È la strategia di risposta dell'Italia in materia di calamità naturali, essenzialmente concentrata sull'intervento *ex post*, in cui non è prioritario il ricorso al mercato delle assicurazioni e in cui si dà rilievo alla prevenzione, ma senza riuscire a perseguirla in modo adeguato.

¹⁰³ Cfr. G. CALABRESI, P. BOBBIT, *Scelte tragiche*, 2° ed., Giuffrè, Milano 2006.

Secondo la Costituzione, in materia di calamità naturali rientra nella discrezionalità del legislatore scegliere le strategie di azione e calibrare i pesi tra le diverse risposte e, al loro interno, adottare le misure più appropriate, a riguardo non vi sono preferenze costituzionali che si possano far valere, e però in caso di catastrofe vale il principio di solidarietà e scatta l'intervento dello Stato *ex post* per tutto il necessario, anche rispetto a quanto il ricorso al mercato delle assicurazioni private e l'azione preventiva non hanno garantito o non possono garantire.

FRANCO FICHERA