

DIRITTO TRIBUTARIO ITALIANO ED EUROPEO

Collana diretta da

F. Amatucci, M. Basilavecchia, R. Cordeiro Guerra, L. del Federico, E. della Valle, V. Ficari,
M.C. Fregni, A. Giovannini, M. Logozzo, G. Marini, S. Muleo, F. Paparella, L. Salvini, L. Tosi

Sezione Studi ed. attualità

**INTERVENTI FINANZIARI E TRIBUTARI
PER LE AREE COLPITE DA CALAMITÀ
TRA NORME INTERNE E PRINCIPI EUROPEI**

a cura di

**Massimo Basilavecchia, Lorenzo del Federico
Annalisa Pace, Caterina Verrigni**



G. Giappichelli Editore – Torino

© Copyright 2016 - C. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100
<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-0142-5

Composizione: Voxel Informatica s.a.s. - Chieri (TO)

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

INDICE

	<i>pag.</i>
PREFAZIONE	XVII
INTRODUZIONE ALLO STUDIO DELLA FINANZA PUBBLICA PER LE AREE COLPITE DA CALAMITÀ	1
<i>Lorenzo del Federico</i>	
Premessa	1
1. Gli interventi di finanza pubblica	5
2. L'evoluzione degli aiuti di Stato nel diritto dell'Unione Europea	6
3. L'approccio finanziario dell'Unione Europea	13
4. La tendenza a sostituire gli interventi di finanza pubblica con forme di assicurazione obbligatoria	18
Conclusioni	22

PARTE I

PRINCIPI E QUADRO COSTITUZIONALE

CALAMITÀ NATURALI, PRINCIPI COSTITUZIONALI E AGEVOLAZIONI FISCALI	27
<i>Franco Fichera</i>	
1. Premessa	27
2. L'intervento dello Stato <i>ex post</i>	29
2.1. Il principio di solidarietà	29
2.2. Le misure fiscali agevolative per fronteggiare l'emergenza	31
2.3. Il sostegno fiscale alla solidarietà dei privati e delle formazioni sociali	34
2.4. Le agevolazioni fiscali per la ricostruzione	35

	<i>pag.</i>
2.5. Gli aiuti a favore di "determinate imprese e produzioni"	37
2.6. Gli aiuti destinati alla ripresa e allo sviluppo, gli aiuti "regionali" e la regola <i>de minimis</i>	39
2.7. Profili di legittimità costituzionale	42
2.7.1. Agevolazioni fiscali, regola di coerenza ed esclusioni	42
2.7.2. Agevolazioni fiscali, regola di coerenza e inclusioni	44
2.7.3. Le agevolazioni fiscali variano nelle diverse circostanze	45
2.7.4. Le agevolazioni fiscali sono adottate in un caso, ma non in un altro	46
3. Le assicurazioni private	48
3.1. Il mercato delle assicurazioni private	48
3.2. L'intervento pubblico a correzione e sostegno del mercato delle assicurazioni	49
3.3. Il caso italiano	50
3.4. L'art. 41 Cost. e i principi di solidarietà e di prevenzione	51
4. La prevenzione	51
4.1. Il principio di prevenzione	51
4.2. Le agevolazioni fiscali	57
4.2.1. Il rischio sismico	57
4.2.2. Il rischio idrogeologico	59
4.2.3. Il rischio vulcanico	59
4.2.4. I cambiamenti climatici	60
4.3. Profili di legittimità costituzionale	61
4.3.1. Il caso in cui l'agevolazione fiscale è collegata a un obbligo di realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio	62
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	63
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	63
4.3.4. Il dilemma dell'abusivismo	64
5. Conclusioni	65
 PROFILI COSTITUZIONALI	 67
di <i>Francesco Moschetti</i>	

pag.

RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE ED EMERGENZA FRA COSTITUZIONE REPUBBLICANA E TRATTATI EUROPEI INTERVENTI FINANZIARI E TRIBUTARI PER LE AREE COLPITE DA CALAMITÀ NEL SISTEMA ITALIANO	73
<i>di Fabrizio Politi</i>	
1. Emergenza e solidarietà nella Costituzione repubblicana	73
2. La disciplina legislativa dell'emergenza nell'ordinamento italiano	77
3. Il principio di solidarietà nel processo di integrazione europea	80
4. Considerazioni conclusive	84
DEGLI INTERVENTI DI FINANZA PUBBLICA FRA STATO, REGIONI ED ENTI LOCALI NEI CASI DI CALAMITÀ NATURALI	86
<i>di Giuseppe Scanu</i>	
1. L'accentramento statale delle funzioni di protezione civile e delle misure finanziarie	86
2. L'autonomia tributaria regionale tra attuazione del federalismo fiscale e prospettive della "controriforma" del titolo V della Costituzione	90
3. Quale leva fiscale per le regioni colpite da calamità naturali?	98
4. Considerazioni conclusive	103
STATO DI EMERGENZA E FINANZA PUBBLICA: TRA AUTONOMIA TRIBUTARIA DELLE REGIONI E COMPETENZE STATALI	106
<i>di Caterina Verrigni</i>	
1. Premessa	106
2. Il servizio di protezione civile e il principio di sussidiarietà	108
3. L'autonomia tributaria delle Regioni e la "deludente" attuazione del fede- ralismo fiscale	110
4. La correlazione tra entrate e funzioni regionali e la violazione del principio solidaristico	117
5. Conclusioni	118

PARTE II
IL QUADRO EUROPEO

<p>POLITICHE EUROPEE, FINANZA E FISCALITÀ PER LE AREE DANNEGGIATE di <i>Franco Gallo</i></p>	123
<p>AIUTI FISCALI PER CALAMITÀ NATURALI: CONDIZIONI E LIMITI ALLA LUCE DEI RECENTI ORIENTAMENTI EUROPEI di <i>Oriana Lombardi</i></p>	130
<p>1. Introduzione</p>	130
<p>2. Gli aiuti di Stato per calamità naturali: le recenti novità alla luce della <i>ratio</i> della deroga <i>de iure ex</i> art. 107, par. 2, lett. b), TFUE</p>	132
<p>3. Segue. La disciplina nazionale sul tema: l'art. 47 della L. n. 234/2012</p>	135
<p>4. Segue. L'art. 50 del Regolamento della Commissione europea 17 giugno 2014, n. 651</p>	137
<p>5. Limiti ulteriori agli aiuti per calamità naturali: il cumulo con gli altri aiuti</p>	140
<p>6. Segue. Il cumulo con gli aiuti <i>de minimis</i></p>	142
<p>7. Limitazioni inapplicabili agli aiuti per calamità naturali</p>	144
<p>8. Considerazioni conclusive</p>	145
<p>COMPATIBILITÀ EUROPEA DEGLI INTERVENTI A SOSTEGNO DELLE AREE COLPITE DA CALAMITÀ NATURALI di <i>Clelia Buccico</i></p>	147
<p>1. Premessa</p>	147
<p>2. La nozione di aiuto di Stato e i criteri a cui una misura fiscale deve rispondere per poter essere qualificata aiuto di Stato</p>	151
<p>3. Il quadro delle deroghe</p>	155
<p>4. Gli aiuti <i>de jure</i> compatibili: gli aiuti per le calamità naturali</p>	158
<p>4.1. Gli aiuti pubblici per le calamità naturali nella normativa italiana in attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea</p>	165
<p>5. Gli aiuti che possono considerarsi compatibili</p>	167
<p>5.1. Gli aiuti regionali</p>	172
<p>6. La dispensa dalla notifica: la regola del <i>de minimis</i></p>	175
<p>7. Le zone franche e le zone franche urbane</p>	180

	<i>pag.</i>
7.1. Le Zone franche urbane secondo la normativa italiana e la zona franca urbana di L'Aquila	183
8. L'ingiunzione di sospensione per le agevolazioni fiscali concesse alle imprese in zone colpite da calamità naturali	192
 ORIENTAMENTI DELLA COMMISSIONE EUROPEA IN TEMA DI AIUTI DI STATO IN FAVORE DELLE ZONE COLPITE DA CALAMITÀ NATURALI di <i>Andrea Quattrocchi</i>	 197
1. Il secondo paragrafo dell'art. 107 TFUE: profili ricostruttivi	197
2. Compatibilità "di diritto" e prerogative della Commissione	200
3. Calamità naturali e altri eventi eccezionali tra fattispecie di emersione e aspirazioni definitive	203
4. Natura compensativa dell'aiuto e legittimità di (correlate) misure di fiscalità di vantaggio	208
 LA RISPOSTA DELL'UNIONE EUROPEA ALLE CALAMITÀ E LE POLITICHE DEGLI STATI MEMBRI A CONFRONTO di <i>Annalisa Pace</i>	 214
1. L'approccio dell'Unione Europea	214
2. Premessa sull'indagine comparativa	217
3. Il quadro europeo di riferimento: Austria; Belgio; Francia; Germania; Portogallo; Spagna; Svezia; Ungheria	219
4. Conclusioni	229

PARTE III

LE MISURE: TIPOLOGIE E CASISTICA

SEZIONE I

LE MISURE FISCALI

LE MISURE PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE di <i>Angelo Contrino</i>	235
1. Considerazioni introduttive e piano dell'indagine	235

	<i>pag.</i>
2. La neutralizzazione immediata, ma temporanea, del prelievo tributario in presenza di beni e attività d'impresa distrutti o danneggiati dalla calamità	238
3. Le misure fiscali di completamento degli interventi di ristoro dei danni materiali ed economici sofferti dalle imprese per effetto dell'evento rovinoso	241
4. Gli interventi tributari finalizzati a stimolare la ripresa delle attività produttive e/o l'insediamento di nuove imprese nelle aree disastrose	245
5. Le misure fiscali volte ad aiutare le imprese "in funzionamento" dopo l'avvio delle iniziative produttive nelle zone colpite da calamità	252
6. Osservazioni conclusive	257
 LE MISURE PER LA FISCALITÀ IMMOBILIARE	 260
<i>di Remo Dominici</i>	
1. Introduzione	260
2. Le provvidenze per il Vajont	261
3. Le provvidenze per il terremoto del Belice	262
4. Le provvidenze per il terremoto del Friuli-Venezia Giulia del maggio 1976	264
5. Gli interventi a favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del novembre 1980, febbraio 1981 e marzo 1982 avvenuti nel Mezzogiorno	264
6. Le provvidenze disposte in occasione degli eventi sismici del 1997 (Marche e Umbria), del 2009 (Abruzzo) e del 2012 (Emilia)	266
7. Qualche considerazione di sintesi	266
 LE CALAMITÀ NATURALI E L'AGRICOLTURA	 269
<i>di Maria Pia Nasti</i>	
1. Cenni sulla politica nazionale nel settore agricolo	269
2. Interventi finanziari e fiscali in caso di calamità naturali ed eventi eccezionali	272
3. Le perdite per mancata coltivazione per eventi naturali	274
4. La gestione del rischio nel settore agricolo	278
4.1. La Pac 2014-2020. Cenni	280
4.2. Nuove misure ed interventi	282
5. Gli aiuti di Stato in agricoltura	283
6. Riflessioni conclusive	289

SEZIONE II
I PROFILI ASSICURATIVI

REGIME ASSICURATIVO E TRIBUTARIO PER I RISCHI CATASTROFALI	295
di <i>Massimo Procopio</i>	
1. Considerazioni introduttive	295
2. Le riserve tecniche	297
2.1. Brevi considerazioni sulla natura e sulle funzioni	297
3. La riserva sinistri	302
4. Le riserve di perequazione (o di equilibrio)	303
5. Le riserve integrative	305
6. Contratti con durata annuale	306
7. La deducibilità della variazione delle riserve tecniche obbligatorie	307
8. Prime conclusioni sistematiche	308

SEZIONE III
I CASI

IL DISASTRO AMBIENTALE DI TARANTO. GLI INTERVENTI FINANZIARI E FISCALI PER FRONTEGGIARE IL GRAVE INQUINAMENTO	313
di <i>Antonio Uricchio</i>	
1. Disastri naturali e disastri ambientali. Le diverse reazioni della legislazione tributaria	313
2. La prevenzione dei disastri ambientali: l'apprezzamento del rischio ambientale	319
3. Il disastro ambientale di Taranto e la legislazione emergenziale	325
4. L'utilizzo della leva fiscale per affrontare le emergenze ambientali dell'area tarantina	330
5. La zona franca urbana di Taranto: prospettive e incertezze	336
6. Conclusioni	341
LA FISCALITÀ COME STRUMENTO DI PREVENZIONE E RIPARAZIONE DEI SINISTRI MARITTIMI: UN APPROCCIO MULTIDISCIPLINARE	342
di <i>Alberto Marcheselli e Stefano Maria Ronco</i>	
1. Introduzione	342

	<i>pag.</i>
2. Posizione del problema: la distinzione tra disastri naturali e disastri ambientali o tecnologici	343
3. Cenni in merito alle diverse teorie economiche al problema in esame	346
3.1. Le origini concettuali: un approccio di teoria economica	346
3.2. La rilevanza del <i>polluter-pays principle</i> tra regolamentazione privatistica e profili pubblicistici	348
3.3. Brevi cenni in merito alle diverse soluzioni normative di carattere privatistico	352
3.4. L'approccio di matrice fiscale alla problematica dei disastri ambientali	353
3.5. La rilevanza del meccanismo di matrice fiscale fondato sul modello delle <i>Superfund taxes</i> di origine statunitense	355
3.5.1. Le <i>Superfund taxes</i> previste dal <i>Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act</i>	356
3.5.2. L' <i>Oil Spill Liability Trust Fund</i> e la sua applicazione a seguito del disastro ambientale provocato dallo sversamento di petrolio nell'ambito del progetto <i>Deepwater Horizon</i> di <i>British Petroleum</i> nel Golfo del Messico	359
4. Profili di imposizione tributaria in connessione ai sinistri marittimi	360
4.1. Brevi cenni in merito alla disciplina di diritto internazionale in materia di tutela dell'ambiente da inquinamento dovuto al traffico marittimo	360
5. Prospettive <i>de iure condendo</i> alla luce del panorama legislativo italiano	364
 LA ZONA FRANCA URBANA DI L'AQUILA	 368
di <i>Francesca Miconi</i>	
 Premessa	 368
1. L'istituzione della Zona Franca Urbana di L'Aquila	371
2. Le agevolazioni previste dal D.M. 26 giugno 2012. I soggetti beneficiari	373
3. Segue: l'esenzione dalle imposte sui redditi	375
4. Segue: l'esenzione dall'imposta regionale sulle attività produttive	377
5. Segue: l'esenzione dall'imposta municipale propria	379
6. Segue: l'esenzione dai contributi sulle retribuzioni da lavoro dipendente	379
7. Segue: modalità di fruizione delle agevolazioni	380
Conclusioni	381

PARTE IV
EFFETTI SU PROCEDURE E PROCESSI

DANNI DA EVENTI NATURALI ED INQUINAMENTO: GLI EFFETTI SUGLI ACCERTAMENTI PARAMETRICI	387
di <i>Loris Tosi</i>	
1. Introduzione	387
2. Gli studi di settore	387
3. Segue. Le misure generali	391
4. La prova della scarsa "sensibilità" degli studi di settore	393
5. L'accertamento sintetico	395
6. Segue. Le medie ISTAT	396
7. Conclusioni	397
SOSPENSIONE E PROROGA DEI TERMINI IN DIPENDENZA DI CALAMITÀ NATURALI: I CASI DELL'ABRUZZO E DELL'EMILIA	398
di <i>Daria Coppa</i>	
1. La sospensione dei termini in dipendenza di calamità naturali: i presupposti normativi	398
2. I provvedimenti emanati a favore dei contribuenti a seguito degli eventi sismici in Abruzzo e in Emilia	403
3. La individuazione dei soggetti destinatari dei provvedimenti di sospensione in dipendenza degli eventi sismici: la delimitazione territoriale	405
3.1. Il caso dell'Abruzzo	406
3.2. La delimitazione territoriale in Emilia	408
4. Fattispecie escluse dall'ambito soggettivo di operatività dei provvedimenti di sospensione dei termini	411
5. Proroga della sospensione dei termini e ripresa degli adempimenti sospesi	414
6. La sospensione e la proroga dei termini di prescrizione e di decadenza a favore dell'Amministrazione finanziaria e degli altri enti impositori	418
7. Conclusioni	422

	<i>pag.</i>
RIDUZIONI DEL CARICO TRIBUTARIO A SEGUITO DI CALAMITÀ NATURALI E RIMBORSO: DUBBI DI LEGITTIMITÀ INTERNA ED EUROPEA	423
di <i>Roberta Alfano</i>	
1. Introduzione	423
2. Sospensione e successiva riduzione del carico tributario a seguito di calamità naturali nell'analisi di alcune fattispecie concrete	426
3. Rimborso a seguito di riduzione del carico tributario dei tributi versati: disciplina e termini di decadenza	430
4. Rimborso e divieto di aiuti di Stato	433
5. Rimborso e condono IVA	438
6. Conclusioni	443
AIUTI DI STATO FISCALI: GIURISDIZIONE ESCLUSIVA DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO E GIURISDIZIONE TRIBUTARIA	447
di <i>Stefano Fiorentino</i>	
1. Premessa e delimitazione del tema d'indagine	447
2. Le «controversie relative agli atti e provvedimenti che concedono aiuti di Stato in violazione dell'art. 108, par. 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea ... a prescindere dalla forma dell'aiuto e dal soggetto che l'ha concesso»: cenni preliminari	449
3. Ricognizione dei profili concettuali della giurisdizione esclusiva di cui alla lett. <i>z-sexies</i>) alla stregua dei recenti interventi della Corte costituzionale: sostanziale irrilevanza, ai fini del riparto con la giurisdizione tributaria, del nesso tra giurisdizione esclusiva ed esercizio di un potere amministrativo	452
4. Segue. La specifica <i>ratio</i> dell'art. 49 della L. n. 234/2012 e le finalità della devoluzione ivi statuita: riflessi sull'oggetto della tutela concretamente riferibile alla giurisdizione esclusiva di cui alla lett. <i>z-sexies</i>) e profili distintivi con le correlate "controversie tributarie"	454
5. Cenni al nuovo Reg. della Commissione in materia di aiuti esentati e ruolo attuale del giudice tributario in materia di aiuti di Stato "fiscali"	458
L'AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA TRA STATO DI EMERGENZA E CALAMITÀ NATURALI	460
di <i>Gabriella De Maio</i>	
1. Amministrazione straordinaria o altra amministrazione?	460
2. Il potere di ordinanza <i>extra ordinem</i>	464

	<i>pag.</i>
3. La storia della protezione civile fra centralismo e sussidiarietà	471
4. Il nuovo volto della protezione civile dopo la riforma del 2012	482
5. Il principio di proporzionalità a garanzia del sistema	488
6. Postilla	494
CONCLUSIONI	497
di <i>Massimo Basilavecchia</i>	

STATO DI EMERGENZA E FINANZA PUBBLICA: TRA AUTONOMIA TRIBUTARIA DELLE REGIONI E COMPETENZE STATALI

di Caterina Verrigni

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il servizio di protezione civile e il principio di sussidiarietà. – 3. L'autonomia tributaria delle Regioni e la "deludente" attuazione del federalismo fiscale. – 4. La correlazione tra entrate e funzioni regionali e la violazione del principio solidaristico. – 5. Conclusioni.

1. Premessa

In presenza di calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità di estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari si dichiara lo stato di emergenza.

Gli eventi calamitosi, naturali o causati dall'uomo, sono divisi in tre diverse categorie (art. 2, L. 24 febbraio 1992, n. 225)¹, e solo quelli che richiedono interventi immediati, con mezzi e poteri straordinari², consentono di deliberare lo "stato di emergenza"³. A seguito della dichiarazione si attivano l'organizzazione dei soccorsi e le misure amministrative e finanziarie.

¹ Nel sistema della Protezione Civile la nozione di "evento calamitoso" ricomprende sia gli eventi naturali, sia quelli causati dall'attività dell'uomo, per cui, in genere, tutte le disposizioni che presuppongono la definizione giuridica di "evento calamitoso" sono applicabili anche ai disastri ambientali.

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

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

Come è noto il settore della protezione civile rientra nella legislazione concorrente ex art. 117, comma 3, Cost., tuttavia di fronte a situazioni di emergenza, normalmente si assiste ad una centralizzazione delle funzioni che si riverbera, conseguentemente, sul profilo finanziario. Infatti gli interventi di sostegno ai territori colpiti da calamità riguardano soprattutto i tributi statali con incidenza diretta sulla fiscalità generale⁴.

A tal proposito, una decisione della Corte costituzionale⁵, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, D.L. 29 dicembre 2010, n. 225 (recante "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie"), conv. in legge, dall'art. 1, comma 1, L. 26 febbraio 2011, n. 10, ha riaffermato tale principio.

La disposizione impugnata, inserita in sede di conversione del decreto-legge citato, introduceva all'art. 5 della legge istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile (L. n. 225/1992) due commi (il 5-*quater* ed il 5-*quinqües*).

Tali norme disciplinano il regime finanziario delle spese relative agli eventi di maggiore gravità, da affrontare con mezzi e poteri straordinari⁶. In particolare, le Regioni, nel caso di gravi calamità, avrebbero potuto accedere alle risorse finanziarie del Fondo nazionale di protezione civile solo dopo aver deliberato aumenti dei tributi propri oltre alla possibilità di elevare la misura dell'accisa sui carburanti «fino ad un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita».

La disposizione operava, perciò, un sostanziale capovolgimento del regime finanziario delle spese derivanti da gravi calamità, ponendole essenzialmente in capo alle stesse Regioni colpite.

⁴È anche vero «che la situazione di sofferenza economica in cui versano le imprese allocate nei territori devastati da eventi catastrofici s'è rivelata una occasione mancata per sperimentare, da parte delle regioni, misure di fiscalità di sviluppo idonee a promuovere la ripresa e contribuire, in aggiunta agli interventi statali, a rinvigorire il tessuto economico e sociale di quelle zone», così G. SCANU, *Il riparto degli interventi di finanza pubblica fra Stato, regioni ed enti locali nei casi di calamità naturali*, in questo volume, p. 86. A ciò si può aggiungere che il disegno di legge costituzionale AS/1429 di riforma del Titolo V della Costituzione, sembra andare proprio verso la riaffermazione del modello centralizzato con abbandono dei principi di stampo federalista.

⁵Si tratta della sentenza 16 febbraio 2012, n. 22, in *Innovazione e diritto*, 2012, p. 150 ss., con nota di R. ALFANO, *Decreti "milleproroghe: omogeneità fra decreto legge e legge di conversione, limiti di discrezionalità del legislatore ed interpretazione evolutiva dell'art. 119, Cost.*; v. anche P. CARLUCCIO, R. FINOCCHI GHERSI, *Rapporti finanziari Stato/Regioni in materia di protezione civile: decretazione d'urgenza e conversione in legge*, in *Giornale dir. amm.*, 2012, pp. 406-407; TUCCIARELLI, *Corte costituzionale e federalismo fiscale: appunti sulla sentenza n. 22/2012*, in *Forumcostituzionale.it*.

⁶Per un inquadramento generale delle misure di finanza pubblica utilizzate per far fronte ai disastri ambientali e alle calamità naturali, si rinvia, anche per i profili comparatistici a: AA.VV., *Tax Implications of Environmental Disasters and Pollution*, a cura di M. Basilavecchia, L. del Federico, P. Mastellone, The Netherlands, 2015.

Lo Stato, infatti, pur mantenendo intatte le proprie competenze decisionali in materia di protezione civile, avrebbe coperto solo i costi eccedenti⁷.

2. Il servizio di protezione civile e il principio di sussidiarietà

Con la riforma del Titolo V della Costituzione, la disciplina del servizio di protezione civile rientra tra le materie di potestà legislativa concorrente, con la conseguenza che l'esercizio da parte dello Stato di poteri normativi, che esulino dalla mera determinazione dei principi fondamentali della materia, possono trovare fondamento costituzionale solo in forza della c.d. "chiamata in sussidiarietà" (e che tale esercizio dovrebbe comunque essere informato al principio di leale collaborazione)⁸.

Ad ogni modo, la Corte fonda l'accoglimento della questione essenzialmente su due parametri costituzionali, vale a dire l'art. 77, comma 2, Cost., e l'art. 119, commi 1, 4 e 5, Cost., posto che la disciplina impugnata elude il necessario collegamento tra le entrate delle regioni e le funzioni stesse, poiché lo Stato, pur avocando a sé la materia della protezione civile, trasla i costi alle regioni, penalizzando ulteriormente le popolazioni colpite dal disastro⁹.

Con riferimento all'art. 77, comma 2, Cost., la motivazione della Corte suscita molto interesse anche in riferimento alla sua pregressa giurisprudenza.

Come è noto, lo strumento del decreto legge diventa spesso una corsia preferenziale per inserire provvedimenti dalle tipologie variegiate. Mentre, infatti, fino a qualche anno fa l'uso dei decreti-legge era ritenuto un «legittimo esercizio dei poteri legislativi che la Costituzione affida alla competenza statale, ivi compresa anche la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di cui all'art. 117, 3 co., Cost.»¹⁰, dalla decisione, si evince che il decreto legge è ritenuto uno

⁷ Per un dettagliato esame dei modelli solidaristici di intervento finanziario in presenza di eventi disastrosi e di calamità naturali, cfr. A. URICCHIO, *Il disastro ambientale di Taranto. Gli interventi finanziaria e fiscali per fronteggiare il grave inquinamento*, in questo volume p. 313.

⁸ Sul principio di sussidiarietà, sviluppato nel senso che la "chiamata in sussidiarietà" consente di portare alla competenza legislativa statale anche materie che la Costituzione assegna alla competenza regionale, in forza di una sorta di parallelismo con le funzioni amministrative, fra le tante decisioni cfr. Corte cost., sent. 26 gennaio 2011, n. 33, con commento di A. STERPA, *Un parere "artificiale": prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale 26 gennaio 2011, n. 33*, in www.federalismi.it, 23 marzo 2011 e di A. DANESI, *La Corte alle prese con una nuova declinazione del principio di leale collaborazione: la collaborazione "irrituale"*, *ibidem*, 1 marzo 2011.

⁹ Come precisa C. TUCCIARELLI, *Corte costituzionale e federalismo fiscale: appunti sulla sentenza n. 22/2012*, cit., «l'assenza di funzioni amministrative regionali da finanziare è parsa davvero troppo (anche) alla Corte: non si possono imporre trasferimenti dalla regione allo Stato».

¹⁰ In tal senso v. Corte cost., sent. 13 gennaio 2004, n. 6, con nota di F. BILANCIA, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari"*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 137.

strumento improprio ai fini dell'esercizio delle competenze legislative (concorrenti) dello Stato, divenendo il suo stesso impiego un chiaro indice sintomatico di una lesione delle attribuzioni regionali.

E proprio contro questa prassi la Corte si è opposta, spiegando e ribadendo che «i cosiddetti mille proroghe che, con cadenza ormai annuale, vengono convertiti in legge dalle Camere, sebbene attengano ad ambiti materiali diversi ed eterogenei, devono obbedire alla *ratio* unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento». Mentre le disposizioni in esame «regolano i rapporti finanziari tra Stato e regioni in materia di protezione civile non con riferimento ad uno o più specifici eventi calamitosi, o in relazione a situazioni già esistenti e bisognose di urgente intervento normativo, ma in via generale e ordinamentale per tutti i casi futuri di possibili eventi calamitosi». Ragione per cui sono del tutto estranee alla materia e alle finalità del decreto e perciò costituzionalmente illegittime, per violazione dell'art. 77, comma 2, Cost.¹¹.

Secondo la Corte, infatti, «l'approvazione di una nuova disciplina a regime, attraverso la corsia accelerata della legge di conversione, pregiudicherebbe la possibilità per le Regioni di rappresentare le proprie esigenze nel procedimento legislativo».

L'ambito materiale di incidenza delle norme impugnate, quindi, non è più rappresentato solo dal merito della disciplina di principio posta dallo Stato, ma assume anche una valenza procedurale, per la quale l'utilizzo di un determinato tipo di fonte statale costituisce già di per se una lesione delle competenze regionali.

È opportuno precisare che in questa sede ci si limiterà ad approfondire il profilo che riguarda la conformità di alcune norme in materia di protezione civile

¹¹ Riguardo la violazione dell'art. 77 Cost., la giurisprudenza costituzionale è costante nel riconoscere che le Regioni possono impugnare un decreto-legge per motivi attinenti alla pretesa violazione della citata disposizione ove adducano che da tale violazione derivi una compressione delle loro competenze costituzionali (cfr. Corte cost., sent. 18 giugno 2008, n. 216, in *Giur. cost.*, 2008, p. 2447). Con riferimento al caso di specie, la Corte – condividendo l'individuazione, operata dalla parte ricorrente, dell'ambito materiale di incidenza delle norme impugnate – considera la violazione denunciata idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle regioni. Tra i tanti commenti, si segnalano: M. FRANCAVIGLIA, *Decretazione d'urgenza e rispetto del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale. Cronaca della sentenza della Corte Costituzionale n. 22 del 2012*, in *Rivista Ass. it. costituzionalisti*, n. 2/2012, il quale ritiene che la sentenza in esame, da un lato conferma un orientamento della Corte ormai in via di consolidamento, e dall'altro compie un ulteriore passo in avanti; E. ROSSI, *Il fine meritevole giustifica l'utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la "ridondanza"*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 298 ss.; R. DICKMANN, *La Corte sanziona la "evidente estraneità" di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza?*, in www.federalismi.it, 7 marzo 2012.

con l'art. 119 Cost., senza soffermarsi ulteriormente sul profilo riguardante la decretazione d'urgenza.

Rispetto al parametro dell'art. 119 Cost., non sorgono particolari dubbi in ordine alla ricostruzione operata dalla Corte. Infatti, il contrasto della normativa impugnata con l'art. 119 Cost., appare evidente sotto tre specifici profili: in relazione al primo comma di tale parametro, la normativa censurata lede i principi di autonomia sia di entrata, sia di spesa, posto che le Regioni, da un lato debbono deliberare degli aumenti fiscali per accedere ad un servizio di competenza statale, e dall'altro sono costrette ad utilizzare «le proprie entrate a favore di organismi statali, per l'esercizio di compiti istituzionali di questi ultimi»; in relazione al comma 4 dell'art. 119, Cost., la disciplina impugnata spezza il necessario legame tra «le entrate delle Regioni e le funzioni delle stesse, poiché lo Stato, pur trattando per sé la materia della protezione civile, ne accolla i costi alle Regioni stesse»; infine risulta violata la stessa *ratio* del comma 5 dell'art. 119 Cost., nella misura in cui si impone alle Regioni, colpite da calamità, di destinare risorse aggiuntive per il funzionamento di organi ed attività statali, anziché prevedere risorse aggiuntive per determinate regioni «per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (quali sono quelli derivanti dalla necessità di fronteggiare gli effetti sulle popolazioni e sul territorio di eventi calamitosi improvvisi ed imprevedibili).

Viene, inoltre, osservato come gli aumenti tributari previsti dalla normativa censurata, per quanto la legge ne permetta sospensione e differimento, sono pur sempre obbligatori per la regione e vincolanti per i contribuenti. Di conseguenza, gli aumenti, se applicati, «finirebbero per gravare, pro quota, anche le popolazioni colpite dalla catastrofe, le quali dalle istituzioni riceverebbero in tal modo una risposta non coerente con il dovere di solidarietà di cui all'art. 2, Cost.». Anzi, le regioni colpite dall'evento calamitoso subirebbero una penalizzazione ulteriore.

Infine, tra le sfere di autonomia costituzionalmente spettanti alle regioni, è violata anche quella statutaria: le norme statali pretendono di attribuire direttamente al Presidente della regione il potere di disporre gli aumenti delle imposte. Pertanto, la previsione contenuta nel comma 5-*quater*, si pone in contrasto con l'art. 23 Cost., in quanto viola la riserva di legge in materia tributaria, e con l'art. 123 Cost., poiché lede l'autonomia statutaria regionale nell'individuare con norma statale l'organo della regione titolare di determinate funzioni.

3. L'autonomia tributaria delle Regioni e la "deludente" attuazione del federalismo fiscale.

Per ciò che concerne l'aspetto del federalismo fiscale, per la prima volta la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge, invocan-

do direttamente la violazione del principio dell'autonomia di entrata, la norma censurata violerebbe l'autonomia di entrata e di spesa delle regioni colpite da eventi catastrofici, imponendo alle stesse, da un lato, di deliberare aumenti fiscali per accedere al Fondo nazionale della protezione civile, pur in presenza di un accentramento statale del servizio e, dall'altro, di utilizzare le proprie entrate a favore di organismi statali come il Servizio nazionale della protezione civile.

In precedenza, invece, i giudici costituzionali avevano rilevato la violazione dell'autonomia di spesa in presenza di una legge dello Stato che fosse intervenuta con trasferimenti di risorse con vincolo di destinazione su materie di competenza legislativa regionale: in tale contesto, il vincolo di destinazione, comprime l'esercizio delle funzioni e dunque l'autonomia di spesa da parte delle regioni¹².

Allo stato attuale l'autonomia tributaria degli enti territoriali non risulta ancora ben delineata a causa della mancata attuazione dell'art. 119 Cost. e le previsioni della legge delega (L. 5 maggio 2009, n. 42), ormai scaduta, disattese o recepite parzialmente¹³. Tale situazione determina la presenza di meccanismi di trasfe-

¹² Corte cost. sent. 23 dicembre 2003, n. 370, in *Riv. Corte conti* 2003, p. 204, secondo cui, l'art. 119, comma 4, Cost., prevedendo che le funzioni pubbliche regionali e locali debbano essere integralmente finanziate con i proventi delle entrate proprie e con la compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio dell'ente interessato, lo Stato, al fine di finanziare le sopraindicate funzioni, può erogare solo fondi senza vincoli specifici di destinazione, in particolare tramite il fondo perequativo di cui all'art. 119, comma 3, Cost.; Corte cost., sent. 16 gennaio 2004, n. 16 con nota di C.E. GALLO, *Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali dello Stato in favore di comuni alla luce del nuovo art. 119 Cost.*, in *Foro amm.*, 2004, I, p. 69, in senso analogo, Corte cost., sent. 29 gennaio 2004, n. 49, con nota di M. BARBERO, *Tipizzazione delle entrate di regioni ed enti locali e modalità di finanziamento delle funzioni amministrative: la posizione della Corte costituzionale (nota alle sentenze n. 16 e n. 49 del 2004)*, in *Federalismi.it*, n. 4/2004; Corte cost., sent. 5 novembre 2004, n. 320, in *Giur. cost.*, 2004, p. 3738; Corte cost., sent. 29 dicembre 2004, n. 423, in *Giur. it.*, 2006, II, p. 233; Corte cost., sent. 28 gennaio 2005, n. 51, in *Dir. rel. ind.*, 2005, p. 281, con nota di S. SCAGLIARINI, *La formazione professionale tra Stato e regioni: alcuni importanti chiarimenti*; Corte cost., sent. 18 febbraio 2005, n. 77, in *Giur. cost.*, 2005, p. 1; Corte cost., sent. 18 marzo 2005, n. 107, in *Dir. e giust.*, 2005, p. 107; Corte cost., sent. 21 aprile 2005, n. 160, in *Foro amm.*, 2005, p. 2078, con nota di R. MORZENTI PELLEGRINI, *I confini dell'intervento statale rispetto all'autonomia finanziaria di regioni ed enti locali*; Corte cost., sent. 24 marzo 2006, n. 118, in *Giur. cost.*, 2006, p. 2; Corte cost., sent. 23 marzo 2007, n. 105, in *Foro it.*, 2008, I, c. 706; Corte cost., sent. 4 marzo 2008, n. 45, in *Foro amm.*, 2008, p. 699; Corte cost., sent. 7 marzo 2008, n. 50, in *Foro it.*, 2008, I, c. 1369.

¹³ Sul tema del federalismo fiscale, in generale e senza pretesa di completezza, v.: M.C. FRENGNI, *Riforma del Titolo V della Costituzione e federalismo fiscale*, in *Rass. trib.*, 2005, p. 683 ss.; F. GALLO, *Ancora in tema di autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Rass. trib.*, 2005, p. 1033; ID., *I capisaldi del federalismo fiscale*, in *Dir. prat. trib.*, 2009, I, p. 218 ss.; L. DEL FEDERICO, *Il rapporto tra principi del sistema tributario statale e principi fondamentali di coordinamento*, in AA.VV., *L'autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali tra Corte costituzionale (sentenza n. 102/2008 e ordinanza n. 103/2008) e disegno di legge delega*, a cura di Ficari, Milano, 2009, p. 1 ss.; F. AMATUCCI, *Il nuovo sistema fiscale degli enti locali*, Torino, 2010; A.E. LA SCALA, *L'attuazione del c.d. "federalismo fiscale" nei rapporti Stato-Regioni*, in AA.VV.,

rimento e di finanza derivata che si affiancano ai tributi propri ed alle partecipazioni.

Invero l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa, che il comma 1 dell'art. 119 Cost., riconosce alle regioni e agli enti locali, dovrebbe rappresentare la precondizione per la vera autonomia, politica ed amministrativa, di tali enti, tale da consentire loro l'esercizio delle funzioni di cui sono titolari, disponendo delle relative entrate e portandone le conseguenti responsabilità.

La connessione tra l'autonomia politico-amministrativa e quella finanziaria è ben colta dal legislatore del 2009, che si preoccupa di correlare le relative risorse, da un lato, all'esercizio delle funzioni fondamentali e, dall'altro, ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che, come indica la Costituzione, «devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, comma 2, lett. m)¹⁴. Più precisamente, la misura del finanziamento della spesa pubblica regionale e locale è determinata in ragione del fabbisogno *standard* in maniera tale da garantire il finanziamento integrale delle funzioni in ciascuna Regione a statuto ordinario¹⁵.

Il criterio del finanziamento in ragione della spesa storica è sostituito anche in riferimento alle prestazioni diverse da quelle indicate dall'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. In tale caso, il criterio individuato dall'art. 2, comma 2, lett. m), della legge delega è quello della perequazione della capacità fiscale, ovvero della riduzione delle differenze del gettito tributario pro-capite fra le differenti Regioni¹⁶.

Federalismo fiscale e autonomia degli enti territoriali, a cura di A.E. La Scala, Torino, 2010, pp. 125-183; A. GIOVANARDI, *Il riparto delle competenze tributarie tra giurisprudenza costituzionale e legge delega in materia di federalismo fiscale*, in *Riv. dir. trib.*, 2010, I, p. 33; M. LOGOZZO, *Il federalismo fiscale: prospettive della legge n. 42/2009 e autonomia finanziaria degli enti locali*, in *Boll. trib.*, 2011, p. 820 ss.; A. URICCHIO, *Il federalismo della crisi o la crisi del federalismo? Dalla legge delega 42/2009 ai decreti attuativi e alla manovra Salva Italia*, Bari, 2012.

¹⁴ Secondo F. SORRENTINO, *Coordinamento e principi costituzionali*, in *Rass. trib.*, 2010, p. 1568 ss., il collegamento tra l'autonomia finanziaria e quella politico-amministrativa determina una pluralità di sfere ordinarie che non possono, pena la rottura dell'unità e dell'indivisibilità della repubblica, non esigere un momento unitario di coordinamento, necessario, sul fronte delle entrate, per non esporre i contribuenti a trattamenti discriminatori o di privilegio, e, sul fronte delle spese, per assicurare ai cittadini gli essenziali livelli delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali.

¹⁵ Al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni nelle regioni ove il gettito tributario è insufficiente concorrono le quote del fondo perequativo. In questo modo si ridurranno gli spazi per introdurre deduzioni e detrazioni o per operare con flessibilità sulle addizionali, atteso che le aliquote dei tributi propri derivati, delle addizionali o delle partecipazioni non saranno sufficienti per le regioni per finanziare i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. Per alcuni rilievi critici sul tema v.: A. GIOVANARDI, *La fiscalità delle Regioni a statuto ordinario nell'attuazione del federalismo fiscale*, in *Rass. trib.*, 2010, pp. 1628-1629.

¹⁶ L'utilizzo del criterio della perequazione delle capacità fiscali potrebbe condurre al finanziamento solo parziale della spesa pubblica regionale e locale, con ciò contravvenendo l'art. 119, com-

Rispetto a tali funzioni, gli obiettivi di finanza pubblica nazionale non sono realizzati come nel caso del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali al fabbisogno *standard*, con la riduzione della spesa pubblica (e, a seguito di questa, dei "trasferimenti statali"), bensì attraverso la riduzione diretta di tali "trasferimenti" alle autonomie locali¹⁷.

Per ciò che concerne il profilo del finanziamento delle funzioni statali con ricadute sulle Regioni, la decisione dei giudici costituzionali (Corte cost. n. 22/2012) appare particolarmente interessante perché esprime una solidità interpretativa che riafferma l'orientamento già espresso in altre occasioni. Come già detto, la Corte costituzionale giunge a dichiarare l'illegittimità delle disposizioni sul finanziamento delle funzioni di protezione civile esercitate dallo Stato in presenza di eventi calamitosi, le quali obbligano le regioni a deliberare gli aumenti fiscali al fine di poter accedere al Fondo nazionale della protezione civile. In tal modo si vincolavano le regioni ad attingere dalle proprie risorse finanziarie e, in caso di insufficienza dei fondi, di manovrare in aumento le addizionali e le aliquote dei tributi erariali nella misura massima consentita oltre alla possibilità di aumentare l'accisa regionale sulla benzina fino a cinque centesimi oltre il tetto previsto. In definitiva, alle Regioni sarebbe stato consentito accedere al Fondo nazionale di protezione civile solo qualora tali interventi fossero insufficienti ad arginare l'emergenza.

La materia della protezione civile rientra fra quelle di legislazione concorrente *ex art. 117, comma 3, Cost.*, per le quali lo Stato non potrebbe essere titolare di funzioni amministrative, se non in ragione della sussidiarietà secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale¹⁸.

ma 4, Cost., che richiede il finanziamento integrale delle funzioni attribuite alle autonomie locali, senza distinzione riguardo al tipo di funzione o spesa. Sul punto v. le osservazioni di A. CARINCI, *Osservazioni al disegno di legge n. 1117 sul federalismo fiscale*, in *federalismi.it*, 19 novembre 2008.

¹⁷ Sul federalismo regionale v.: M. BASILAVECCHIA, *La fiscalità di sostegno nella prospettiva federalista*, in *Corr. trib.*, 2009, p. 983; ID., *Fisco delle regioni e vincoli costituzionali*, *ibidem*, 2011, p. 1929 ss., per il quale i maggiori margini di autonomia, che potranno porre le Regioni in grado di esprimere una politica fiscale, sono tutti concentrati sull'addizionale all'IRPEF, che diventa la risorsa trainante della finanza regionale, assorbendo il peso in precedenza sostenuto dalla partecipazione regionale all'accisa sulla benzina (artt. 6 e 8, comma 4, D.Lgs. n. 68/2011); A. TREVISANI, *Con il federalismo al via il riordino della fiscalità delle regioni a statuto ordinario*, *ibidem*, 2011, p. 2026 ss.; G. BIZIOLI, *L'autonomia finanziaria e tributaria regionale*, Torino, 2012, p. 151 ss.

¹⁸ V. per tutte Corte cost., sent. 1 ottobre 2003, n. 303, in *Giur. cost.*, 2003, 5, secondo cui «l'art. 117 cost. non può essere inteso in senso preclusivo della possibilità di dettare norme statali suppletive in materia di competenza concorrente, in quanto ciò svaluterebbe la portata precettiva dell'art. 118 comma 1, che consente l'attrazione allo Stato, per sussidiarietà e adeguatezza, delle funzioni amministrative e delle correlative funzioni legislative; ne consegue che la temporanea compressione della competenza legislativa regionale, derivante dalla adozione di norme statali cedevoli, deve ritenersi non irragionevole, finalizzata com'è ad assicurare l'immediato svolgimento delle funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non

Peraltro, si assiste nell'ambito della protezione civile ad un persistente accentramento statale del servizio, se non altro con riferimento agli eventi che "debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari" - art. 2, comma 1, L. n. 225/1992.

Per tali eventi, infatti, le funzioni amministrative sono da sempre attribuite allo Stato, come risulta anche dall'art. 107, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, che elenca una serie di funzioni di "rilievo nazionale" in materia di protezione civile che rientrano fra i compiti statali. Pertanto, in virtù del principio della sussidiarietà molte funzioni sono attratte nella competenza statale, quale eccezione all'art. 117 e 118 Cost., sull'attribuzione delle funzioni amministrative¹⁹.

Fino all'entrata in vigore delle disposizioni impugnate, le spese straordinarie gravavano sul Fondo nazionale della protezione civile secondo *ex art.* 19, L. n. 225/1992. In sede di conversione del decreto milleproroghe, il Legislatore ha invece accollato alle regioni gli oneri economici, pur mantenendo allo Stato la titolarità di dette funzioni²⁰.

Le funzioni di protezione civile in presenza di calamità naturali sono esercitate essenzialmente dallo Stato. La copertura finanziaria relativa alle spese straordinarie derivanti dall'emergenza viene assicurata da appositi capitoli di spesa riservati al Fondo per la protezione civile istituito con l'art. 2, D.L. 10 luglio 1982, n. 428, conv. in L. 12 agosto 1982, n. 547.

Tale sistema delineato dall'art. 19, L. n. 225/1992, è stato modificato in modo irrazionale dal legislatore, che ha inteso mantenere in capo allo Stato la titolarità delle funzioni ma trasferire sulle regioni, almeno parte degli oneri finanziari che dovevano trovare la loro copertura finanziaria mediante l'aumento dei tributi di competenza regionale. Tale vincolo imposto alle Regioni determinava una alterazione dell'autonomia di entrata sancita dall'art. 119 Cost., creando, altresì una sorta di trasferimento invertito dalle regioni allo Stato, tra capacità e responsabi-

possono essere esposte al rischio della ineffettività, essendo comunque l'efficacia della legge subordinata alla condizione che tra lo Stato, le regioni e le province autonome interessate sia stata raggiunta l'intesa ...».

¹⁹ La compatibilità del "diritto dell'emergenza" con i principi costituzionali è sempre al limite, a causa del carattere fortemente derogatorio del medesimo. Secondo l'impostazione consolidata la tollerabilità delle deroghe è legata essenzialmente a questi presupposti: alla eccezionalità degli eventi, alla impossibilità di affrontarli con gli strumenti ordinari, alla temporaneità delle misure. Per ulteriori approfondimenti v.: F. SALVIA, *Il diritto amministrativo e l'emergenza derivante da cause e fattori interni all'amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2005, p. 763 ss.; F. DE LEONARDIS, *Coordinamento e sussidiarietà per l'amministrazione dell'emergenza*, in *Foro amm.*, 2005, p. 3118.

²⁰ Su tali profili cfr. R. ALFANO, *Decreti "milleproroghe": omogeneità fra decreto legge e legge di conversione, limiti alla discrezionalità del legislatore ed interpretazione evolutiva dell'art. 119 Cost.*, cit., la quale precisa come «il vincolo per le Regioni di aumentare i tributi nega in radice l'autonomia di entrata: lo Stato dispone in ordine alla spesa e all'esercizio delle funzioni e vincola le regioni ad intervenire per il reperimento delle risorse».

lità di spesa, da una parte, e capacità e responsabilità di entrata, dall'altra. Infatti, secondo tale meccanismo lo Stato dispone in ordine alla spesa e all'esercizio delle funzioni, sia pure sotto il vincolo dell'emergenza, e vincola le Regioni ad intervenire per il reperimento delle risorse.

La Corte costituzionale, durante l'attuazione dell'art. 119, Cost., è più volte intervenuta su profili che riguardavano l'esercizio delle funzioni degli enti territoriali ed il loro finanziamento mediante trasferimenti statali vincolati. La Corte aveva, infatti, riconosciuto in diverse occasioni il divieto per lo Stato di prevedere vincoli di destinazione per le risorse che dovevano finanziare le spese delle regioni e degli enti locali relative a materie ricadenti nella competenza legislativa regionale²¹.

Con la sentenza n. 22/2012, i giudici costituzionali pongono un argine alla possibilità di "sconfinamento" statale rispetto all'autonomia di entrata riconosciuta alle Regioni dalla stessa carta costituzionale.

Il profilo della lesione dell'autonomia di spesa riconosciuta alle Regioni si colloca, invece, su un piano di continuità rispetto ai precedenti orientamenti giurisprudenziali.

In concreto risulta difficile anche identificare le entrate come "proprie", in assenza di qualsivoglia discrezionalità da parte della singola Regione ed in presenza di un vincolo di destinazione per il finanziamento delle spese statali. L'automatismo tra evento emergenziale e maggiori entrate regionali nega ogni possibile forma di autonomia, per non parlare, poi dell'assenza di funzioni amministrative regionali da finanziare. Pertanto, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale non si possono imporre trasferimenti dalla Regione allo Stato.

È opportuno segnalare che il D.L. 15 maggio 2012, n. 59, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 12 luglio 2012, n. 100²², ha profondamente riformato l'organizzazione e il funzionamento della protezione civile anche sul versante finanziario, infatti, il nuovo art. 5, comma 5-*quinquies*, L. n. 225/1992, precisa le dotazioni del Fondo nazionale di protezione civile e le fonti di entrata. La norma, anzitutto, chiarisce che si potrà far ricorso al Fondo solo dopo la dichiarazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei Ministri e che il fondo deve essere finanziato annualmente. Le risorse vengono assegnate alle amministrazioni interessate con le ordinanze del capo del Dipartimento della protezione civile, di concerto con il Ministero dell'economia e delle fi-

²¹ Si rinvia alle sentenze della Corte costituzionale citate in nota 4.

²² Sulla riforma della protezione civile cfr.: A. FIORITTO, *La riforma della protezione civile*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, p. 1059 ss., secondo cui il D.L. n. 59/2012, corregge le profonde anomalie che avevano caratterizzato la protezione civile, rendendola un modello alternativo di amministrazione, straordinaria, a fronte dell'incapacità delle amministrazioni di operare nell'ordinario.

nanze. Altra possibile fonte di finanziamento per le situazioni di emergenza è il Fondo di riserva per le spese imprevedute del Ministero dell'Economia; in tal caso, però, viene stabilito un meccanismo per il suo reintegro attraverso la riduzione delle voci di spesa rimodulabili, in modo da "garantire la neutralità in termini di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni". Inoltre, il Fondo di riserva potrà essere reintegrato mediante l'aumento, per un massimo di cinque centesimi al litro, dell'aliquota dell'accisa erariale sui carburanti.

Anche alle regioni è consentito l'aumento dell'accisa regionale sui carburanti, di ulteriori cinque centesimi per litro rispetto al massimo consentito, dopo la dichiarazione dello stato di emergenza. A seguito dell'ultimo intervento della Corte costituzionale tale norma è rimasta, ma come mera possibilità, essendo stato rivisto il meccanismo precedentemente introdotto dalla L. n. 225/1992 (art. 5, *Squinquies co.*, primo periodo).

L'art. 1-bis, D.L. n. 59/2012, aggiunto in sede di conversione, prevede che le regioni debbano elaborare ed approvare un piano di protezione civile (peraltro già precedentemente previsto) che potrà prevedere anche l'istituzione di un fondo regionale, iscritto in bilancio, per far fronte agli interventi, previsti dai piani, nelle prime fasi dell'emergenza.

Sul versante delle spese e degli interventi di natura finanziaria viene sostanzialmente confermato l'impianto precedente che, viene, però meglio precisato. Così, è previsto che sia possibile disporre, con le ordinanze, la sospensione delle rate dei mutui in caso di gravi difficoltà per il tessuto economico-sociale dei territori colpiti dall'emergenza, ai soggetti titolari di mutui relativi ad immobili resi inagibili dagli eventi calamitosi²³.

²³ Una rilevante novità era stata introdotta dall'art. 2, D.L. n. 59/2012, il quale prevedeva un sistema di coperture assicurative su base volontaria contro i rischi di danni derivanti da calamità naturali; tale norma è stata, però stralciata in sede di conversione. Secondo A. FIORITTO, *La riforma della protezione civile*, cit., 1065, la mancata conversione dell'art. 2 può essere considerata un'occasione mancata in quanto la via della copertura assicurativa dei rischi sembra inevitabile. Lo stato italiano ha finora adottato un sistema solidaristico che prevede la totale copertura pubblica dei danni agli edifici privati; considerata, però, la frequenza e la consistenza dei danni provocati da eventi di varia natura (non solo terremoti, ma alluvioni, frane, incendi e altre catastrofi) il costo degli interventi sta diventando insostenibile anche in rapporto alla riduzione della complessiva capacità di spesa dello stato. La copertura assicurativa non è, peraltro, una novità poiché è stata adottata da altri stati con modalità diverse ma con il comune obiettivo di garantire le proprietà private da danni causati da eventi imprevedibili, aumentando il livello di resistenza degli edifici e riducendo la spesa pubblica. Su tali profili v. A. FIORITTO, M. SIMONCINI, *If and When. Towards Standard-based Regulation in the Reduction of Catastrophic Risks*, in AA.VV., *Governing Disasters. The Challenges of Emergency Risk Regulation*, London, 2011, pp. 115-136; D. PORRINI, *Una RC-casa contro le calamità*, in www.lavoce.info, 6 giugno 2012, secondo cui con la copertura assicurativa si poteva superare l'impronta assistenzialistica del sistema vigente, caratterizzato da risarcimenti esclusivamente da parte dello stato, pressoché illimitati e finanziati con imposte straordinarie.

4. La correlazione tra entrate e funzioni regionali e la violazione del principio solidaristico

In relazione all'art. 119, comma 4, Cost., secondo cui le risorse derivanti da tributi ed entrate proprie, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al territorio degli enti ed al fondo perequativo, debbono consentire alle Regioni, così come agli enti locali, di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite, la giurisprudenza costituzionale sembra, estendere, la portata letterale del comma 4 dell'art. 119 Cost., creando una corrispondenza biunivoca tra l'insieme delle entrate e l'insieme delle spese da finanziare: l'insieme delle risorse deve finanziare integralmente tutte le funzioni pubbliche attribuite alle regioni; ma, al tempo stesso, il complesso delle funzioni pubbliche attribuite deve essere finanziato da tutte le risorse regionali. Non è consentita, in altri termini, alcuna distrazione delle risorse delle regioni allo Stato, nemmeno nel caso in cui lo stato assuma funzioni in virtù della sussidiarietà.

Anzi, l'obbligo di aumento inciderebbe in modo irragionevole sulla Regione che ha subito l'evento calamitoso, con la conseguenza che le popolazioni colpite dal disastro subirebbero una ulteriore penalizzazione, pur in presenza della sospensione o del differimento degli adempimenti fiscali che normalmente vengono concessi ai residenti nelle zone colpite da calamità naturali.

In realtà se gli adempimenti ed i versamenti sono sospesi o differiti, le obbligazioni cui si riferiscono restano valide e vincolanti, proprio come gli eventuali aumenti fiscali che, scaduti i termini di sospensione o di differimento, finirebbero per gravare, pro quota, anche sulle popolazioni colpite dalla calamità.

Tali modalità operative sarebbero, inoltre, incoerenti sia con il dovere di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., sia con il principio di capacità contributiva.

Per ciò che concerne l'art. 119, comma 5, secondo la giurisprudenza costituzionale, lo Stato «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni...» può destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni²⁴.

Le norme censurate dalla sentenza n. 22/2012, contraddicono la *ratio* dell'art. 119, comma 5, Cost., poiché, anziché prevedere risorse aggiuntive per determinate Regioni "per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni" (quali sono quelli derivanti dalla necessità di fronteggiare gli effetti sulle popolazioni e sul territorio di eventi improvvisi ed imprevedibili), al contrario,

²⁴In tal senso la sentenza n. 22/2012, cit.

impongono alle stesse Regioni di destinare risorse aggiuntive per il funzionamento di organi ed attività statali.

Orbene, la giurisprudenza costituzionale ha sicuramente tracciato il solco per l'elaborazione di una casistica delle ipotesi rientranti nel genere "scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni", che giustificano la destinazione da parte dello Stato di risorse aggiuntive e l'effettuazione di interventi speciali in favore degli enti territoriali, giungendo alla conclusione che gli interventi sulla popolazione e sul territorio interessati da eventi calamitosi imprevedibili, rientrano negli "scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni"; conseguentemente si impone allo Stato di prevedere risorse aggiuntive da destinare al finanziamento di organi ed attività di stretta competenza statale senza traslare sulle regioni l'onere finanziario delle attività legate all'emergenza.

5. Conclusioni

Alla luce delle suesposte considerazioni si evince come la riserva di funzioni e gli interventi finanziari per far fronte all'emergenza in presenza di catastrofi naturali comportano che l'onere finanziario incida sulla fiscalità generale, in assenza di misure agevolative da parte delle Regioni; competono dunque, allo Stato gli interventi "compensativi", volti alla copertura del danno subito dalla popolazione e dalle attività economiche situati nella zona del disastro²⁵.

Tale principio è emerso anche dalla decisione della Corte cost., sent. n. 22/2012, il cui nucleo centrale ha riguardato la violazione dell'art. 119 Cost., sotto il profilo del legame necessario tra le entrate delle Regioni e le funzioni delle stesse, poiché lo Stato, pur attraendo a sé le funzioni in materia di protezione civile, faceva gravare gli oneri finanziari sulle Regioni. Lo Stato non può disporre risorse aggiuntive, trasferendo sulla regione che ha subito la calamità naturale le spese per gli interventi urgenti in materia di protezione civile, mediante l'aumento dei tributi propri delle regioni. Si tratta di modalità operative incompatibili ri-

²⁵ Tali interventi non entrano in contrasto con il divieto degli aiuti di Stato, considerata la loro compatibilità da parte dell'art. 107, par. 2, lett. b), TFUE, ove si riconosce l'ammissibilità di un indennizzo correlato all'entità dei danni materiali provocati dagli eventi calamitosi. Per la Corte di Giustizia, va valutato il nesso di causalità tra danni lamentati e l'evento calamitoso, così da escludere una sovra compensazione che possa falsare la concorrenza, ponendo l'impresa beneficiaria in una posizione di vantaggio competitivo sul mercato interno (CGUE 25 giugno 2008, causa C-268/06). Su tali profili si rinvia a: F. FICHERA, *Calamità naturali e aiuti di Stato: il caso dell'Abruzzo*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2012, p. 301 ss.; P. COPPOLA, *Il fisco come leva ed acceleratore delle politiche di sviluppo*, Padova, 2012, pp. 71-110; C.M. LOPEZ ESPADAFOR, *Los beneficios fiscales en el marco de las ayudas públicas en los casos de catástrofes naturales*, in *Quincena fiscal*, 2013, p. 37 ss.; oltre ai riferimenti bibliografici di questo volume.

spetto alle funzioni amministrative connesse alla protezione civile che rientrano nella competenza statale.

In virtù di tali principi la Corte ha richiamato sia il primo, sia il comma 5 dell'art. 119 Cost., nel senso che la previsione delle risorse aggiuntive deve in ogni caso garantire il principio enucleato nel comma 1 relativo all'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni.

Dalle affermazioni che conducono alla illegittimità costituzionale delle norme che disciplinavano il regime finanziario delle spese in presenza di calamità naturali emerge, quindi, il tentativo di trovare una sorta di equilibrio tra il sistema di autonomia finanziaria degli enti territoriali delineato nel comma 1 dell'art. 119 Cost. e la *ratio* del comma 5 dell'art. 119 Cost. Infatti, le norme censurate anziché prevedere risorse aggiuntive per determinate regioni al fine di fronteggiare gli effetti finanziari sulle popolazioni e sul territorio colpiti da eventi calamitosi, al contrario, imponevano alle stesse regioni di destinare risorse aggiuntive per il funzionamento di organi e funzioni statali.

Tale meccanismo determinava, altresì, la violazione del principio di solidarietà, in quanto l'aumento della pressione fiscale pesava irragionevolmente sulla Regione che subiva l'evento calamitoso, con la conseguenza che le popolazioni colpite dal disastro avrebbero dovuto sopportare una penalizzazione ulteriore, incoerente con il dovere di solidarietà e di uguaglianza di cui agli artt. 2 e 3 Cost.

Il ragionamento dei giudici costituzionali è anche in linea con gli orientamenti europei che da tempo sollecitano il legislatore fiscale a conformare il proprio operato al principio di uguaglianza tributaria, ribadendo il rispetto dei valori di solidarietà e di parità di trattamento sui cui è incentrato il principio di giustizia fiscale²⁶.

²⁶ Su tali profili si rinvia a: P. MARCHESSOU, *Le conseguenze fiscali del Trattato di Lisbona*, in *Rass. trib.*, 2010, p. 595; F. MOSCHETTI, *I principi di giustizia fiscale della Costituzione italiana, per "l'ordinamento giuridico in cammino" dell'Unione europea*, in *Riv. dir. trib.*, 2010, p. 427.