

## **Gli aiuti e gli incentivi economici alle imprese colpite dall'emergenza\***

di Giosuè Giardinieri, Enrico Esposito e Matteo Ferro\*\*

19 novembre 2020

Sommario: 1. Premessa. – 2. L'impianto normativo degli interventi economici (Decreto-legge n. 109 del 28 settembre 2018 coordinato con la Legge di conversione n. 130 del 16 novembre 2018). – 3. La disciplina delle Zone franche urbane. – 4. Gli altri interventi previsti per Genova: tipologie, soggetti e procedure di riconoscimento. – 5. Analisi della portata innovativa della *policy* e dell'andamento delle misure. – 6. Spunti dal confronto con altri casi emergenziali italiani. – 7. Conclusioni.

### **1. Premessa**

Il crollo del viadotto Polcevera di Genova, detto Ponte Morandi, è stato un evento unico nel suo genere poiché catastrofe accaduta in Italia non avente natura di calamità naturale ma con conseguenze del tutto simili sulla popolazione e sul territorio in cui l'infrastruttura insiste. L'emergenza conseguente al crollo ha portato il decisore pubblico ad intervenire con il decreto-legge n. 109 del 28 settembre 2018 convertito con la legge di n. 130 del 16 novembre 2018<sup>1</sup>, introducendo disposizioni urgenti per la Città Metropolitana di Genova in materia di protezione civile e gestione emergenziale, ricostruzione, messa in sicurezza e prevenzione della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti. Gli articoli 3, 4 e 8, in aggiunta, hanno previsto alcuni interventi urgenti e straordinari per il sostegno e la ripresa economica dell'area territoriale interessata dall'evento. Fra questi interventi si annoverano: misure in materia fiscale, sostegno in favore di imprese e operatori economici danneggiati in conseguenza dell'evento e istituzione della Zona franca urbana (ZFU).

---

\* Articolo tratto dalla relazione svolta al Convegno organizzato dall'Associazione Allievi MIDA "L'amministrazione dell'emergenza: il caso Genova", LUISS Guido Carli, 29 novembre 2019.

\*\* Giosuè Giardinieri è Policy advisor e consulente di organizzazione, gestione, revisione e controllo per le pubbliche amministrazioni in materia di investimenti pubblici. Enrico Esposito è Avvocato e Capo dell'Ufficio Legislativo del Ministero dello sviluppo economico. Matteo Ferro è Dottore in giurisprudenza.

<sup>1</sup> Decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 coordinato con la legge di conversione 16 novembre 2018, n. 130 recante: "Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze." (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/11/19/18A07450/sg>).

L'azione del decisore pubblico è stata mossa, in questa emergenza come nelle altre derivanti da catastrofi di fonte naturale, dal dovere di tutela dell'interesse economico delle imprese e degli operatori economici coinvolti nell'emergenza, come richiamato dall'articolo 4 del decreto n. 109, perché interesse di natura collettiva e valevole quindi di protezione in virtù dei principi di solidarietà e di prevenzione, riconosciuti dalla Costituzione e dai trattati dell'Unione europea<sup>2</sup>. Nello specifico, il dettato costituzionale all'articolo 2, riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo e accompagna l'adempimento 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 singoli. Il principio si concreta per giunta nel compito ascrivito alla Repubblica, di cui all'articolo 3, comma 2 della Cost., di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che impediscono il pieno sviluppo della persona umana attraverso la limitazione della libertà e dell'eguaglianza dei cittadini. Nei trattati europei, in aggiunta, il principio di solidarietà è affermato negli articoli 3, paragrafo 3 e 6, paragrafo 1 del Trattato dell'Unione europea (TUE): nella prima norma l'Unione è tenuta a promuovere la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri; l'articolo 6, paragrafo 1 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. Con specifico riferimento alle calamità, la norma di riferimento è l'articolo 222, paragrafo 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) che contiene la clausola di solidarietà per la quale 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. In tal modo, il principio permea le risposte del decisore pubblico in materia di calamità attraverso il ricorso alla fiscalità generale spaziando fra interventi risarcitori/redistributivi successivi all'evento catastrofico e interventi preventivi di riduzione e gestione dei rischi.

L'evento del crollo del viadotto Polcevera, per la sua tipologia, ha assunto un certo carattere di eccezionalità che ha costretto il decisore pubblico a limitare gli effetti sul sistema economico locale con l'attivazione di un impianto di misure di sgravio, incentivo e sostegno che si possono definire quantomai ordinarie perché usualmente programmate per la gestione di emergenze conseguenza di calamità naturali (terremoti, alluvioni, ecc)<sup>3</sup>. In questo aspetto è rintracciabile il carattere dell'innovatività della gestione dell'emergenza del decreto Genova ovvero la riproposizione di modelli di gestione economica oramai collaudati seppur modulati a fenomeni diversi.

Il lavoro si articola in due parti principali. La prima parte, a carattere descrittivo, ripercorre l'impianto normativo degli interventi economici disposti dal decreto-legge

---

<sup>2</sup> F. FICHERA, *Calamità naturali, principi costituzionali e agevolazioni fiscali*, in *Rassegna Tributaria*, 2014, 6.

<sup>3</sup> F. SPANICCIATI, *Il "Decreto Genova" quale estremizzazione della deroga emergenziale*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 2019, 1.

n. 109 del 28 settembre 2018 coordinato con la legge di conversione n. 130 del 16 novembre 2018, cui segue la presentazione della disciplina della ZFU, misura più importante di stimolo che ha trovato spazio nel decreto, insieme all'esame degli altri incentivi economici disposti sul territorio della Città Metropolitana di Genova. Nella seconda parte, poi, si studia la portata innovativa della *policy* adottata e si cerca di chiarire la qualità e la sistematicità del comportamento del decisore pubblico con l'ausilio delle statistiche di utilizzo delle misure economiche rese disponibili dal Ministero dello sviluppo economico. Per ultimo, si conclude la dissertazione proponendo alcuni spunti di ragionamento nati dal confronto con la gestione economica messa in piedi per altri eventi catastrofici naturali occorsi negli ultimi anni sul territorio nazionale.

## **2. L'impianto normativo degli interventi economici (Decreto-legge n. 109 del 28 settembre 2018 coordinato con la Legge di conversione n. 130 del 16 novembre 2018)**

Tre mesi dopo la tragedia del crollo del viadotto Polcevera, il decreto licenziato dal governo il 28 settembre 2019 per avviare la ricostruzione nel capoluogo ligure – e contenente anche riferimenti normativi ad altre emergenze – è divenuto legge. In questa sede è intenzione soffermarsi sul Capo I del provvedimento (articoli 1-11) in cui sono dettate disposizioni in materia di interventi urgenti per il sostegno e la ripresa economica del territorio della Città Metropolitana di Genova<sup>4</sup>. Il dettato normativo, invero, affianca norme di più stretta gestione emergenziale a disposizioni finalizzate alla protezione e al rilancio del sistema economico locale<sup>5</sup>.

Le norme di gestione dell'emergenza sono riconducibili agli articoli 1, 2, 5, 6, 7, 9, 10 e 11. Il decisore pubblico ha, in primo luogo, inteso individuare un soggetto, il Commissario straordinario, preposto alla gestione diretta dell'emergenza, dotandolo di poteri e competenze *extra ordinem* (articoli 1, 9-*bis* e 10): invero gli strumenti amministrativi a sua disposizione si pongono fuori dalla struttura ordinaria delle fonti del diritto, motivati esclusivamente dalla contingibilità e dall'urgenza<sup>6</sup>. Fra queste competenze rientrano, in particolare, la procedura finalizzata a garantire la celere immissione in possesso, da parte del Commissario, delle unità immobiliari oggetto delle ordinanze di sgombero emanate in seguito al crollo del viadotto Polcevera (articolo 1-

---

<sup>4</sup> Camera dei Deputati – Servizio Studi, *Disposizioni urgenti per la città di Genova ed altre emergenze*, 15 novembre 2018.

<sup>5</sup> Per spunti di riflessione sulle conseguenze giuridiche dell'emergenza nell'ordinamento: G. PIPERATA, *Emergenza pandemica e distribuzione del potere amministrativo tra centro e periferia*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 2020, 3; V. NERI, *Diritto amministrativo dell'emergenza: tra unità e indivisibilità della Repubblica e autonomia regionale e locale*, in *Urbanistica e appalti*, 2020, 3.

<sup>6</sup> F. SPANICCIATI, *COVID-19 e l'emersione di un sistema amministrativo parallelo*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 2020, 3.

*bis*), nonché l'attivazione di misure specifiche volte alla esecuzione delle attività di demolizione e ricostruzione del viadotto Polcevera e alla verifica e messa in sicurezza delle infrastrutture viarie in convenzione, con particolare riguardo ai ponti, viadotti e cavalcavia (articolo 1-ter)<sup>7</sup>. Vi è poi la competenza del Commissario straordinario (articolo 9-*bis*) nell'adozione di un programma straordinario di investimenti urgenti per la ripresa e lo sviluppo del porto e delle relative infrastrutture di accessibilità e per il collegamento intermodale dell'aeroporto Cristoforo Colombo con la città di Genova.

Accanto alla struttura commissariale, il decreto (articoli 2 e 6-*bis*) garantisce il rafforzamento delle strutture amministrative dei soggetti pubblici coinvolti nella gestione dell'emergenza (Regione Liguria, Città Metropolitana di Genova, Comune di Genova, enti del settore regionale allargato, società controllate dalle amministrazioni territoriali, Camera di Commercio di Genova, Autorità del Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale, Agenzia delle dogane e dei monopoli) attraverso la previsione di un incremento, seppur temporaneo, dei contingenti di personale amministrativo. All'Autorità del Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale, si badi bene, viene assegnato anche uno stanziamento straordinario per la realizzazione di opere di adeguamento del porto di Genova (articolo 9).

Le successive norme sono finalizzate alla gestione dell'emergenza per il trasporto pubblico locale (articolo 5) in termini di finanziamento di servizi di trasporto aggiuntivi, efficientamento del trasporto pubblico e rinnovo del parco mezzi, sostegno all'autotrasporto per l'anno 2018. Sono in aggiunta disposti poteri straordinari del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nella progettazione e nella realizzazione, in via d'urgenza, di infrastrutture ad alta automazione, di sistemi informatici e delle relative opere accessorie (articolo 6). Con l'articolo 7 è introdotta la Zona Logistica Speciale "Porto e Retroporto di Genova" grazie alla quale sono istituite procedure semplificate e regimi procedimentali speciali per le imprese operanti nel settore del trasporto marittimo interessate a investire aree portuali di Genova.

Infine, l'articolo 11 dispone in merito alla surrogazione legale dello Stato nei diritti dei beneficiari delle provvidenze stabilite dal Capo I del decreto-legge in esame – e dunque connesse al crollo del viadotto Polcevera – nei confronti dei soggetti responsabili dell'evento.

Le norme del Capo I finalizzate alla protezione e al rilancio del sistema economico locale sono invece gli articoli 3, 4 e 8<sup>8</sup>. L'articolo 3 presenta alcune misure fiscali consistenti in esenzioni: dall'imposte sui fabbricati oggetto di ordinanze di sgombero (IRPEF, IRES, IRAP, TASI e IMU); dall'imposizione diretta dei contributi, degli indennizzi e dei risarcimenti ottenuti da privati a seguito del crollo del ponte Morandi; dal pagamento dell'imposta di bollo e dell'imposta di registro per le istanze,

---

<sup>7</sup> Sul punto di veda G. MARCHEGIANI, *La ricostruzione del ponte Morandi di Genova alla luce del diritto dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 2019, 2.

<sup>8</sup> G. IELO, *Gli interventi a favore di Genova*, in *Fisco e Tributi* del 6 ottobre 2018; Dello stesso autore, *Convertito il D.L. 109: gli interventi a favore di Genova*, in *Fisco e Tributi* del 22 novembre 2018.

i contratti e i documenti presentati alla Pubblica amministrazione fino al 31 dicembre 2020, in conseguenza del crollo e relativi ai fabbricati oggetto di ordinanze di sgombero; dall'imposta di successione, dalle imposte e tasse ipotecarie e catastali e dall'imposta di bollo per gli immobili demoliti o dichiarati inagibili a seguito del crollo; dal pagamento delle forniture di energia elettrica, gas, acqua e telefonia, comprensive sia degli oneri generali di sistema che degli eventuali consumi, relativamente al periodo che va dall'ordinanza di inagibilità o dall'ordinanza sindacale di sgombero fino alla revoca delle medesime. Inoltre, sono sospesi dal 14 agosto 2018 fino al 31 dicembre 2019 i termini di notifica delle cartelle di pagamento e dei termini delle altre attività di riscossione coattiva per coloro che sono residenti o che hanno sede o unità locali negli immobili sgomberati o danneggiati a seguito del crollo.

Parte delle misure di protezione economica è rintracciabile all'articolo 4, in cui sono assegnati risarcimenti (fino al 100%) alle imprese e ai professionisti aventi sede operativa all'interno della zona danneggiata in conseguenza del crollo del tratto del viadotto Polcevera, che, nel periodo intercorrente tra il 14 agosto 2018 e il 29 settembre 2018, abbiano subito un decremento del fatturato rispetto al valore mediano dello stesso nel corrispondente periodo del triennio 2015-2017. Sempre nell'ottica di tamponare l'emergenza, l'articolo 4-bis introduce e disciplina una procedura finalizzata a garantire la celere immissione in possesso, da parte del Commissario, delle unità immobiliari sedi operative di imprese e oggetto delle ordinanze di sgombero emanate in seguito al crollo del viadotto Polcevera e, di conseguenza, ad accelerare le operazioni di ricostruzione dell'infrastruttura crollata. A fronte dell'esproprio è però concesso un risarcimento accompagnato a un'indennità per il recupero, riacquisto o trasferimento di attrezzature, macchinari e materiali aziendali.

Per il sostegno alle attività imprenditoriali, l'articolo 8 istituisce una ZFU nell'ambito del territorio della Città metropolitana di Genova, misura cruciale di rilancio del sistema economico locale, articolata in diverse agevolazioni fiscali (esonero dalle imposte sui redditi, dall'IRAP, dai tributi locali ed esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali) per quelle imprese con sede principale o operativa all'interno della ZFU e che hanno subito a causa del crollo una riduzione del fatturato.

### **3. La disciplina delle Zone franche urbane**

Le ZFU sono aree infra-comunali di dimensione minima prestabilita dal legislatore dove si concentrano programmi di defiscalizzazione per la creazione di piccole e micro-imprese. Obiettivo prioritario delle ZFU è favorire lo sviluppo economico e sociale di quartieri ed aree urbane caratterizzate da disagio sociale, economico e occupazionale, e con potenzialità di sviluppo inesprese. Si tratta di una

disciplina introdotta per la prima volta in Francia nel 1996, le c.d. *Zones Franches Urbaines*, e finalizzata alla valorizzazione di talune aree urbane svantaggiate<sup>9</sup>. In altri termini, lo Stato, con l'obiettivo di risollevarle aree caratterizzate da disagio sociale ed occupazionale nonché da una economia estremamente depressa, interviene a supporto delle imprese di queste zone con una diminuzione dell'abituale carico fiscale e contributivo<sup>10</sup>.

Le ZFU nell'ordinamento italiano sono state introdotte con l'articolo 1, comma 340, della legge n. 296 del 27 dicembre 2006 (legge finanziaria 2007) unitamente alla destinazione di un fondo di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009 per le finalità della ZFU, fondi confermati con l'articolo 1, commi 560 e seguenti della legge n. 244 del 24 dicembre 2007 (legge finanziaria 2008), il quale ha anche definito in maggior dettaglio le tipologie di agevolazioni fiscali e previdenziali disponibili. Oggi, le ZFU trovano la loro definizione di dettaglio nel decreto interministeriale 10 aprile 2013, come modificato dal decreto interministeriale 5 giugno 2017. Le modalità di funzionamento dell'intervento sono state da ultimo chiarite dalla circolare ministeriale n. 172230 del 9 aprile 2018<sup>11</sup>.

Le ZFU, inizialmente previste per rilanciare l'economia delle zone più arretrate del Paese, sono state istituite gradualmente anche per far fronte a situazioni di emergenza, sorte come conseguenza di eventi calamitosi e catastrofici. Questo è il caso della ZFU istituita nel territorio della Città metropolitana di Genova<sup>12</sup> e prevista dall'articolo 8 del decreto-legge n. 109, attraverso la concessione di agevolazioni sotto forma di esenzioni fiscali e contributive in favore di imprese che hanno la sede principale o una sede operativa all'interno della ZFU e che hanno subito, a causa dell'evento, una riduzione del fatturato almeno pari al 25% nel periodo dal 14 agosto 2018 al 30 settembre 2018, rispetto al valore mediano del corrispondente periodo del triennio 2015-2017. Tale misura è stata prorogata con l'articolo 1, comma 1020 della legge n. 145 del 30 dicembre 2018 (legge di bilancio 2019), secondo il quale le esenzioni disposte sono estese al periodo di imposta 2019 e riconosciute anche alle imprese che avviano la propria attività all'interno della ZFU entro il 31 dicembre 2019, limitatamente al primo anno di attività. Inoltre, per far fronte alle maggiori spese, la legge di bilancio ha autorizzato una copertura finanziaria fino a un massimo di 10

---

<sup>9</sup> C. BUCCICO, *Il fondamento giuridico delle zone franche urbane e l'equivoco con le zone franche di diritto doganale*, in *Diritto e Pratica Tributaria*, 2008, 1.

<sup>10</sup> G. LUCHENA, *Coesione economica, sociale e territoriale: le zone franche urbane tra diritto europeo e ordinamento nazionale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2016, 11.

<sup>11</sup> Ministero dello Sviluppo economico, <https://www.mise.gov.it/index.php/it/incentivi/impresa/zone-franche-urbane>.

<sup>12</sup> Con decreto del Commissario delegato n. 24 del 21 dicembre 2018, si è provveduto a definire l'ambito territoriale di detta ZFU in una zona che ricomprende i cinque Comuni dell'Alta Val Polcevera (Campomorone, Ceranesi, Mignanego, Sant'Olcese, Serra Riccò) e i Municipi Val Polcevera, Centro Ovest, Centro Est, Medio Ponente e Ponente.

milioni di euro per l'anno 2018 e di 50 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2019 e 2020<sup>13</sup>.

Le imprese possono quindi richiedere, ai fini della prosecuzione dell'attività nel Comune di Genova, diverse tipologie di agevolazioni, che riguardano: a) l'esenzione dalle imposte sui redditi del reddito derivante dall'attività d'impresa svolta nella ZFU fino a concorrenza, per ciascun periodo di imposta, dell'importo di 100.000 euro; b) l'esenzione dall'IRAP del valore della produzione netta derivante dallo svolgimento dell'attività svolta dall'impresa nella zona franca, nel limite di 200.000 euro per ciascun periodo di imposta, riferito al valore della produzione netta; c) l'esenzione dall'IMU per gli immobili siti nella zona franca, posseduti e utilizzati dai soggetti per l'esercizio dell'attività economica; d) l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali, con esclusione dei premi per l'assicurazione obbligatoria infortunistica, a carico dei datori di lavoro, sulle retribuzioni da lavoro dipendente, in relazione ai dipendenti assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato, ovvero a tempo determinato di durata non inferiore a 12 mesi, impiegati nella sede o nelle sedi ove è svolta l'attività all'interno della ZFU. Questo esonero spetta, alle medesime condizioni, anche ai titolari di reddito di lavoro autonomo che svolgono l'attività all'interno della zona franca urbana.

Il decisore pubblico ha inserito una clausola di compatibilità stringente al secondo comma dell'articolo 8 del decreto-legge n. 109, imponendo l'alternatività degli esoneri di cui alla ZFU con quelli disciplinati dagli articoli 3 e 4 del medesimo decreto e di cui si darà conto nella sezione successiva. Inoltre, tali agevolazioni sono concesse ai sensi e nei limiti dei Regolamenti (UE) n. 1407/2013, n. 1408/2013 e n. 717/2014, relativi agli aiuti *de minimis*: ciascun soggetto ne può beneficiare fino al limite massimo nel triennio considerato di 200.000 euro, ovvero di 100.000 euro (nel caso di imprese operanti nel settore del trasporto di merci su strada per conto terzi), di 20.000 euro (nel caso di imprese attive nel settore agricolo) o di 30.000 euro (nel caso di soggetti attivi nel settore della pesca e dell'acquacoltura), tenuto conto di eventuali ulteriori agevolazioni già ottenute a titolo di *de minimis* e delle relazioni che intercorrono tra l'impresa stessa e altri soggetti e che qualificano la c.d. impresa unica di cui all'articolo 2, comma 2, del Regolamento (UE) n. 1407/2013.

Sul versante delle procedure di riconoscimento, le agevolazioni sono fruite mediante una riduzione dei versamenti da effettuarsi con il modello di pagamento F24, per cui le imprese hanno potuto presentare istanza di accesso sul portale del Ministero dello sviluppo economico entro il 20 giugno 2019<sup>14</sup>. Spetta allo stesso Ministero poi comunicare telematicamente all'Agenzia delle entrate i dati identificativi di ciascun

<sup>13</sup> Fonte Ufficio Legislativo del Ministero dello Sviluppo Economico.

<sup>14</sup> Il termine inizialmente previsto era il 21 maggio 2019.

beneficiario, compreso il relativo codice fiscale, nonché l'importo dell'agevolazione concessa<sup>15</sup>.

#### **4. Gli altri interventi previsti per Genova: tipologie, soggetti e procedure di riconoscimento**

Oltre l'istituzione della ZFU, il decreto-legge n. 109, come già anticipato, ha regolamentato un gruppo di altre agevolazioni per il sostegno e la ripresa economica del territorio della Città Metropolitana di Genova, di cui agli articoli 3 e 4<sup>16</sup>.

Le principali sono (articolo 3, comma 1) l'esonero del pagamento dell'IMU e della TASI per i fabbricati, oggetto di ordinanze sindacali di sgombero adottate a seguito dell'evento, a decorrere dalla prima rata in scadenza successiva all'evento e fino al 31 dicembre 2020, nonché del pagamento delle forniture di energia elettrica, gas, acqua e telefonia (comma 5-bis). I redditi di tali fabbricati non concorrono alla formazione del reddito imponibile ai fini IRES e IRPEF. Per i soggetti privati, proprietari o titolari di diritti di godimento o residenti o domiciliati o che hanno sede o unità locali in immobili che abbiano subito danni direttamente conseguenti all'evento, verificati con perizia asseverata, inoltre, i contributi, gli indennizzi e i risarcimenti connessi al crollo, di qualsiasi natura e indipendentemente dalle modalità di fruizione e contabilizzazione, non concorrono alla formazione del reddito imponibile ai fini dell'IRAP (articolo 3, comma 2). Per i soggetti che svolgono attività economica, le dette agevolazioni sono concesse ai sensi e nei limiti della disciplina europea sugli aiuti *de minimis* di cui Regolamenti (UE) n. 1407/2013, n. 1408/2013 e n. 717/2014.

L'articolo 3, comma 3 prevede altresì che le persone fisiche proprietarie o titolari di diritti di godimento sugli immobili, innanzi visti, ovvero negli stessi residenti o domiciliate e le persone fisiche o giuridiche che hanno sede legale o operativa negli stessi immobili, sono esentate dal pagamento dell'imposta di bollo e dell'imposta di registro per le istanze, i contratti e i documenti presentati alla pubblica amministrazione fino al 31 dicembre 2020 in conseguenza dell'evento.

Al fine di agevolare la ripresa economica, poi, è stato disposto (articolo 3, comma 5) che i termini per la notifica delle cartelle di pagamento e per la riscossione delle somme risultanti dagli atti di cui agli articoli 29 e 30 del decreto-legge n. 78 del 31 maggio 2010, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 122 del 30 luglio 2010, nonché per le attività esecutive da parte degli agenti della riscossione e i termini di prescrizione e decadenza relativi all'attività degli enti creditori, ivi compresi quelli

---

<sup>15</sup> Ministero dello Sviluppo economico, <https://www.mise.gov.it/index.php/it/incentivi/impresa/zone-franche-urbane>.

<sup>16</sup> G. IELO, *Gli interventi a favore di Genova*, in Fisco e Tributi del 6 ottobre 2018; Dello stesso autore, *Convertito il D.L. 109: gli interventi a favore di Genova*, in Fisco e Tributi del 22 novembre 2018.



degli enti locali, destinate ai soggetti residenti o che hanno sede o unità locali negli immobili, innanzi visti, sono sospesi dal 14 agosto 2018 fino al 31 dicembre 2019.

Oltre a ciò, l'articolo 4 ha previsto che alle imprese aventi sede operativa all'interno della c.d. zona rossa del Comune di Genova, che nel periodo dal 14 agosto 2018 alla data di entrata in vigore del citato decreto (29 settembre 2018) hanno subito un decremento del fatturato rispetto al valore mediano del corrispondente periodo del triennio 2015-2017, sia riconosciuta, a domanda, una somma fino al 100% del predetto decremento, nel limite massimo di 200.000 euro alla cui erogazione provvede il Commissario delegato<sup>17</sup>.

Nell'ottica di tamponare l'emergenza<sup>18</sup>, poi l'articolo 4-*bis* introduce e disciplina una procedura finalizzata a garantire la celere immissione in possesso, da parte del Commissario, delle unità immobiliari in cui hanno sedi operative quelle imprese oggetto delle ordinanze di sgombero emanate in seguito al crollo. Gli obiettivi dichiarati sono, da un lato, accelerare le operazioni di ricostruzione dell'infrastruttura crollata grazie allo sgombero dell'area, e dall'altro, ristorare i danni subiti dagli immobili che ospitano tali attività produttive. E il modo scelto è concedere un risarcimento per l'immobile espropriato – di valore fisso di euro 1.300 per metro quadrato per le aree coperte e in euro 325 per le aree scoperte – e un'indennità per il recupero, riacquisto o trasferimento di attrezzature, macchinari e materiali aziendali. Si badi bene che quest'ultima indennità deve essere effettivamente proporzionata al danno e riconosciuta al netto dell'indennizzo assicurativo o del risarcimento erogato da altri soggetti pubblici o privati, ovvero di altre agevolazioni pubbliche eventualmente percepite dall'interessato per le medesime finalità.

## **5. Analisi della portata innovativa della *policy* e dell'andamento delle misure**

Esaminata l'impalcatura normativa del decreto-legge n. 109 e l'articolazione delle misure di incentivo attivate, a parere di chi scrive è opportuno svolgere un'analisi della portata innovativa della *policy* proponendo un esercizio di valutazione degli interventi adottati. Il ragionamento che si intende seguire parte dal considerare l'eccezionalità dell'evento in sé come principale carattere di novità: per la prima volta in Italia, ma anche in Europa, infatti, si è tentato di governare un'emergenza causata da un evento catastrofico non di origine naturale – come è stato il crollo del viadotto Polcevera – con le conseguenze però molto simili a quelle provocate da un evento naturale (vittime, disagi per le popolazioni coinvolte, danni al patrimonio pubblico, danni alle infrastrutture). L'ambivalenza novità-normalità, per giunta, rappresenta il filo rosso della vicenda poiché si rintraccia in tutte le fasi di gestione dell'emergenza

<sup>17</sup> Fonte Ufficio Legislativo del Ministero dello Sviluppo Economico.

<sup>18</sup> V. FILÌ, *Il lavoro nel "Decreto Crescita"*, in *Lavoro nella Giurisprudenza*, 2019, 12.

*tout court* e in particolar modo nel controllo delle conseguenze economiche negative avvenuto con l'attivazione da parte del decisore pubblico degli interventi illustrati nei paragrafi precedenti. Questi, nello specifico, ha scelto di varare un impianto di misure di sgravio, incentivo e sostegno che si possono definire ordinarie perché usualmente programmate per la gestione di emergenze post calamità naturali (terremoti, alluvioni, ecc.)<sup>19</sup>. La normalità è tale che le misure del genere costituiscono ormai un modello di intervento più o meno adeguato che viene riproposto tendenzialmente rimodulato a seconda delle contingenze<sup>20</sup>.

Detto ciò, l'esercizio di analisi e valutazione della *policy* si articola nei seguenti punti che saranno affrontati nelle pagine che seguono: in primo luogo si identifica il danno da catastrofe e le conseguenze sull'interesse collettivo; in secondo luogo si studia il comportamento di risposta del potere pubblico a tale danno, se in prevenzione o a posteriori dell'evento – questo è il caso per il crollo del viadotto Polcevera; in terzo luogo si cerca di mettere in luce se l'articolazione dell'intervento pubblico fra le misure in prospettiva risarcitoria e quelle di stimolo per la ripresa delle attività economiche, sia stata appropriata per il caso di specie; per proseguire con un breve riferimento della compatibilità degli incentivi concessi con la disciplina degli aiuti di stato di derivazione comunitaria. Da ultimo si guardano le *performance* di utilizzo degli interventi, grazie allo studio delle statistiche rese disponibili dal Ministero dello sviluppo economico. Nei vari passaggi, si badi bene, si cercherà ogni volta di mettere in luce l'ambivalenza novità-normalità per meglio chiarire la qualità e la sistematicità del comportamento del decisore pubblico.

Innanzitutto, è necessario interrogarsi su cosa si intenda per danno da catastrofe causato dal crollo del viadotto Polcevera. In linea generale, il danno catastrofale è la conseguenza patrimoniale di pregiudizio collegata al verificarsi di un rischio di catastrofe che interessa una pluralità di soggetti<sup>21</sup>. Esso si compone di diversi elementi eterogenei tra i quali vi rientrano i danni diretti alle persone ed alle cose, i costi per le misure urgenti di intervento a salvaguardia dell'incolumità delle persone, le spese di messa in sicurezza dei luoghi, i danni al patrimonio dello Stato e degli enti pubblici, i danni al patrimonio artistico e culturale, i danni alle infrastrutture. A queste componenti si aggiungono gli elementi relativi al danno procurato al sistema economico locale – che in questo contributo più interessa – consistenti nel lucro cessante correlato all'interruzione delle attività economiche e nel minor gettito scale e tutte le ulteriori implicazioni negative di carattere macroeconomico. Ebbene, tutti questi elementi sono rintracciabili anche nel danno causato da un fenomeno complesso come il caso di

---

<sup>19</sup> F. FICHERA, *Calamità naturali, principi costituzionali e agevolazioni fiscali*, in *Rassegna Tributaria*, 2014, 6.

<sup>20</sup> Per un confronto con le *policy* adottate per porre rimedio all'emergenza COVID-19: M. GNES, *Le misure nazionali di contenimento dell'epidemia da COVID-19*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 2020,3.

<sup>21</sup> S. MORATTI, *La valenza solidaristica del dovere fiscale: la gestione dei rischi catastrofali*, in *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, 2018, 1.

Genova, se si tiene da conto: l'evacuazione di nuclei familiari dalle proprie abitazioni per salvaguardare la loro incolumità, ai danneggiamenti alle infrastrutture stradali e ferroviarie, la demolizione delle parti restanti del viadotto, la forzata interruzione delle attività economiche e produttive che avevano sede nelle zone colpite<sup>22</sup>. Si può pertanto sostenere che il danno da catastrofe sia stato analogo rispetto a quello che si sarebbe verificato in caso di evento naturale.

Il danno però è anche la conseguenza di un rischio di catastrofe gestito scorrettamente e risulta essere tanto più intenso quanto sono più grandi le tre variabili della pericolosità, dell'esposizione e della vulnerabilità<sup>23</sup>. Il rischio, infatti, è determinato dalla combinazione di questi tre fattori: la pericolosità attiene alla fonte del rischio, l'esposizione si riferisce alla presenza di beni e persone in zone soggette a pericolosità e la vulnerabilità concerne la propensione dei beni e delle persone esposte a subire un danno nel caso in cui l'evento si verifichi. Nel caso in esame, il crollo del viadotto Polcevera ha assunto tutti questi caratteri, se si tiene conto di: la pericolosità dovuta alla presunta scarsa manutenzione dell'infrastruttura viaria ad opera del concessionario (in corso di accertamento); l'esposizione perché l'evento si è verificato in un'area centrale della città di Genova, densamente popolata e con un'intensa attività economica; la vulnerabilità vista la centralità dell'infrastruttura il cui venir meno ha causato il collasso del sistema trasportistico cittadino e un danno per il sistema economico locale. Quindi, il decisore pubblico ha dovuto gestire un fenomeno complesso generante un danno da catastrofe rilevante e eccezionale (novità) il quale aveva al suo interno un livello di rischio intenso.

Ma come è stata la risposta del potere pubblico a questo rischio di catastrofe e, una volta accaduto il crollo, nella gestione dell'emergenza? Nel dare una risposta bisogna tener presente che in una gestione del rischio, la complessità del fenomeno da governare impedisce la definizione di una sequenza di interventi del potere pubblico predeterminata e capace in ogni situazione. Ciò rende necessario un approccio operativo a geometria variabile che sia in grado di adattarsi in base alle specificità delle diverse situazioni, secondo parametri di efficienza ed efficacia. Per quanto le modalità di intervento siano molteplici, due categorie fondamentali possono essere individuate a seconda del momento temporale di risposta, se prima o dopo il verificarsi dell'evento<sup>24</sup>. L'approccio preventivo o *ex ante* si concentra sull'analisi delle variabili che costituiscono il rischio e agisce sulla sensibilizzazione della popolazione e sull'accrescimento della consapevolezza al fine di ridurre la vulnerabilità e l'esposizione in caso di fenomeni. Concretamente, in questa prospettiva, il buon decisore pubblico promuove, per essere diretti, un'informazione diffusa. Nell'altro

<sup>22</sup> Si veda i considerati al Decreto Genova.

<sup>23</sup> S. NESPOR e P. BRAMBILLA, *Rischio e danni da catastrofe: i compiti dello Stato*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 2016, 5.

<sup>24</sup> F. FICHERA, *Calamità naturali, principi costituzionali e agevolazioni fiscali*, in *Rassegna Tributaria*, 2014, 6.

approccio *ex post*, l'intervento pubblico assume, invece, natura prettamente risarcitoria: l'obiettivo è infatti ricostruire la normalità ambientale ed economica attraverso interventi redistributivi a favore dei soggetti colpiti dagli eventi. Si collocano in questa direzione le misure a carattere solidaristico di ricollocazione degli sfollati, lo stanziamento di fondi destinati alla ricostruzione, e ancora, gli incentivi finanziari e fiscali riservati a specifici territori e attività allo scopo di mitigare le conseguenze degli eventi catastrofali nonché le misure a carattere eccezionale, come la sospensione degli obblighi fiscali o l'attivazione di finanziamenti straordinari a carico del bilancio pubblico. Nell'ordinamento italiano attualmente sono previste alcune misure di carattere generale incardinate stabilmente nel sistema – di nuovo il carattere della normalità – cui si affiancano alcune misure spot di natura estemporanea – di novità dunque – che vengono varate di volta in volta senza essere inquadrabili in un preciso modello di gestione. Tra le misure generali<sup>25</sup>, possono essere citate la sospensione o il differimento del termine per l'adempimento degli obblighi tributari a favore dei contribuenti interessati da eventi eccezionali ed imprevedibili previsto dall'articolo 9 dello Statuto del Contribuente e la deducibilità delle erogazioni liberali a favore delle popolazioni colpite da eventi di calamità pubblica o da altri eventi straordinari anche se avvenuti in altri Stati prevista dall'articolo 27 della legge n. 133 del 1999. Tra le misure introdotte per casi specifici, dall'altro lato, possono essere ricordate, su tutte, la creazione delle ZFU nelle zone colpite dagli eventi e il non concorso alla formazione del reddito imponibile ai fini dell'imposizione fiscale di risarcimenti e dei contributi ricevuti per porre rimedio ai danni subiti.

Scendendo al caso pratico, l'eccezionalità e la complessità del fenomeno del crollo del viadotto Polcevera hanno portato il decisore pubblico a intervenire necessariamente a evento accaduto mediante il varo di un decreto-legge – seppur licenziato con un ritardo di oltre 40 giorni dall'evento – contenente misure straordinarie connesse alla gravità della situazione da fronteggiare<sup>26</sup>. Guardando a quelle a carattere economico che più interessano, si ripropone il medesimo schema appena esaminato che si snoda tra misure più di carattere generale e interventi dedicati varati specificatamente per il caso. Sono del primo gruppo i provvedimenti di cui all'articolo 3 del decreto e vale a dire: gli esoneri dal versamento delle imposte IMU e TASI nonché l'esenzione IRPEF, IRES e IRAP per i redditi dei fabbricati oggetto di ordinanze di sgombero fino al 31 dicembre 2020. Ma rientrano pure le sospensioni delle cartelle di pagamento fino al 31 dicembre 2019, l'esenzione dal pagamento delle forniture di energia elettrica, gas, acqua e telefonia e da ultimo l'esenzione dal pagamento dell'imposta di bollo e dell'imposta di registro per le istanze, i contratti e i documenti presentati alla pubblica amministrazione fino al 31 dicembre 2020. La principale misura invece di novità

<sup>25</sup> E. DELLA VALLE, *Alcune coordinate dell'emergenza nell'ordinamento tributario*, in Fisco, 2020, 16.

<sup>26</sup> F. SPANICCIATI, *Il "Decreto Genova" quale estremizzazione della deroga emergenziale*, in Giornale di Diritto amministrativo, 2019, 1.

applicata al caso speciale è l'istituzione della ZFU (articolo 8 del decreto) nel territorio della Città Metropolitana di Genova recante una serie di agevolazioni per le imprese con sede operativa della zona che abbiano subito una riduzione del fatturato di almeno il 25 per cento a causa del crollo del viadotto Polcevera. Non bisogna poi dimenticare la previsione dell'erogazione di indennizzi per le imprese e i liberi professionisti che hanno subito un decremento di fatturato dopo il crollo (articolo 4 del decreto). Il decreto n. 109, si badi bene, detta la regola delle selettività delle misure per cui gli esoneri e i benefici di cui agli articoli 3 e 4 sono alternativi a contributi dell'articolo 8 e per giunta sono sottoposti alla regola degli aiuti di stato e alla disciplina del *de minimis* (limite massimo dei 200.000 euro nel triennio)<sup>27</sup>.

Altro nodo da affrontare riguarda proprio la legittimità rispetto al diritto europeo delle misure di sostegno dirette ad imprese e professionisti, rientranti nel novero degli aiuti di stato e in quanto tali vietati perché distorsivi della concorrenza. L'articolo 107, paragrafo 1 del TFUE, infatti, fissa dei limiti alla sovranità tributaria, fiscale o finanziaria degli Stati membri nella misura in cui essa con l'introduzione di forme di aiuto potrebbe distorcere la concorrenza e le dinamiche di mercato<sup>28</sup>. In aggiunta, la Corte di Giustizia europea ha poi chiarito la nozione di aiuto di stato con riferimento alla prassi e alla giurisprudenza, identificando cinque elementi che devono sussistere cumulativamente perché si possa parlare di aiuto: l'impresa, un vantaggio economico ad essa concesso, l'utilizzo di risorse statali, una selettività ed il potenziale impatto sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri. Le misure agevolative concesse con risorse pubbliche qualificate come aiuti di stato devono quindi concedere un vantaggio finanziario in maniera selettiva, ossia favorendo solo determinate imprese o categorie di imprese o determinati settori economici, dove esiste, o potrebbe esistere, una situazione di concorrenza. La nozione di aiuto di stato riporta conseguentemente l'attenzione sui vincoli posti in capo alle amministrazioni nazionali o locali nel momento in cui decidono di concedere misure di vantaggio sotto qualsiasi forma, quindi anche nella forma di agevolazioni tributarie, senza alcun riferimento alle modalità tecniche o al tipo di tributo cui si riferiscono, purché comportino un trattamento differente a vantaggio di una particolare tipologia di imprese<sup>29</sup>.

Il divieto di concedere aiuti di stato non è però assoluto: il TFUE individua due deroghe secondo le quali è possibile un intervento statale al fine di compensare taluni fallimenti del mercato o per ripristinare una situazione che potrebbe arrecare una chiara situazione di disagio economico o sociale ad alcune imprese e ai territori in cui operano.

---

<sup>27</sup> G. IELO, *Gli interventi a favore di Genova*, in Fisco e Tributi del 6 ottobre 2018; Dello stesso autore, *Convertito il D.L. 109: gli interventi a favore di Genova*, in Fisco e Tributi del 22 novembre 2018.

<sup>28</sup> "Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra gli Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza"

<sup>29</sup> S. MORATTI, *Strumenti giuridici ed istituzionali per la gestione fiscale dei rischi catastrofali*, in Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, 2016, 1.

L'articolo 107 del TFUE al paragrafo 2 codifica gli aiuti compatibili *de iure* e fra questi rientrano gli aiuti per calamità e, al paragrafo 3, norma gli aiuti che possono essere considerati compatibili ma solo previa valutazione della Commissione come non distorsivi della concorrenza. A ben vedere, in entrambe le situazioni, la normativa deve applicarsi in senso restrittivo, con l'unico obiettivo di tutelare situazioni sociali e obiettivi di sviluppo con l'adozione di incentivi che non determinano distorsioni della concorrenza.

Stante questa cornice normativa, il decisore pubblico ha davanti a sé due soluzioni: introdurre *ex lege* gli aiuti per imprese coinvolte in emergenze che sono poi rimessi solo successivamente alla valutazione della Commissione europea, oppure scegliere la via più praticabile, cioè sviluppare iniziative tendenzialmente libere dai vincoli europei basate sugli aiuti di stato *de minimis*, di ammontare non superiore a 200.000 euro per triennio, che per la loro modesta entità vengono considerati *ipso iure* compatibili con la tutela del mercato interno (cfr. Regolamenti (UE) n. 1407/2013, n. 1408/2013 e n. 717/2014)<sup>30</sup>.

Guardando all'esperienza nazionale, l'Italia già in passato ha avuto problemi di compatibilità degli aiuti introdotti per le imprese coinvolte in grandi emergenze. In particolare, dopo il sisma de L'Aquila, vi era stato un rilevante contenzioso con la Commissione europea circa la legittimità delle misure di aiuto per le imprese della zona del cratere sismico. Tuttavia, considerata anche la risoluzione di questi casi precedenti, ormai è pacificamente utilizzata dal decisore pubblico italiano la strada dei finanziamenti o delle compensazioni fiscali quali aiuti alla ripresa economica di territori colpiti da gravi emergenze. Anche nel caso di Genova, come si è cercato di mostrare, sono stati scelti pacchetti di misure agevolative che coprono entrambi i versanti ma che trovano nell'applicazione del regime degli aiuti *de minimis* la regola di compatibilità di base<sup>31</sup>.

Infine, si conclude il ragionamento con uno sguardo alla *performance* di utilizzo delle misure, in special modo per la ZFU di Genova ovvero la principale misura di incentivo prevista, per la quale il decreto ha stanziato complessivamente 108,9 milioni di euro, suddivisi, al netto degli oneri per la gestione degli interventi, in: 9,9 milioni di euro per il 2018, 49,5 milioni di euro per il 2019 e 49,5 milioni di euro per il 2020. Le rilevazioni del Ministero dello sviluppo economico a gennaio 2020<sup>32</sup> confermano un certo e non trascurabile tiraggio della misura se si guarda al numero delle domande di ammissione presentate e all'ammontare delle risorse sono ad ora impegnate. Si registrano infatti complessivamente 398 istanze di concessione presentate e ammesse

<sup>30</sup> L. DEL FEDERICO, *Considerazioni generali sulla finanza pubblica per le aree colpite da calamità: profili europei e comparatistici*, in Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, 2016, 1.

<sup>31</sup> Al contrario, per la recente emergenza COVID-19 è stato introdotto un framework europeo temporaneo per gli aiuti di Stato che ha consentito di fornire aiuti alle imprese attraverso l'erogazione di risorse di capitale e prestiti subordinati. Si veda G. SCIASCIA, *Regolazione e istituzioni finanziarie alla prova della pandemia*, in Giornale di Diritto amministrativo, 2020, 4.

<sup>32</sup> Fonte Ufficio Legislativo del Ministero dello Sviluppo Economico.

con Decreto direttoriale del 17 luglio 2019 per un importo concesso pari a oltre 54,5 milioni di euro. Scendendo nel dettaglio, i 398 soggetti sono suddivisi in 4 gruppi: 1) 361 soggetti ammessi alle agevolazioni per un importo direttamente concesso di 48,42 milioni di euro e di cui 0,2 milioni di euro fruiti; 2) 14 soggetti per i quali l'efficacia della concessione delle agevolazioni e la relativa fruizione restano condizionate all'avvio dell'attività nella ZFU entro il 31 dicembre 2019, che dovrà essere comunicato al MISE; importo impegnato di circa 1,57 milioni di euro; 3) 4 soggetti per i quali l'efficacia dell'assegnazione delle agevolazioni è subordinata agli adempimenti in materia di informativa antimafia di cui al Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e ss.mm.ii, che vale circa 0,75 milioni di euro; 4) 19 soggetti ammessi con clausola risolutiva e con sospensione per un importo pari a quasi 3,79 milioni di euro. Pertanto, il residuo di risorse disponibile ammonta a circa la metà della dotazione della misura agevolativa e cioè 54,37 milioni di euro, che restano a disposizione delle imprese eleggibili per il prossimo biennio.

## **6. Spunti dal confronto con altri casi emergenziali italiani**

Il crollo del viadotto Polcevera, come si è detto, è stata una catastrofe eccezionale ma non avente carattere naturale: ciò nonostante le conseguenze sulla popolazione e sul territorio interessato dall'emergenza si sono rivelate molto simili. Ci si può chiedere a questo punto quanto la gestione dell'emergenza nel sistema economico locale colpito dalle conseguenze del fenomeno sia paragonabile alla gestione messa in piedi per eventi catastrofici naturali (terremoti e fenomeni atmosferici su tutti) occorsi sul territorio nazionale. A conclusione del ragionamento, a bene vedere, si confermerà che, a parte pochi caratteri di novità, in Italia si è affermato un modello di gestione e di riposta a eventi catastrofici che si presenta tendenzialmente strutturato, il quale è generalmente riproposto seppur con lievi aggiustamenti particolari in conseguenza della vastità e dei danni prodotti dal fenomeno.

Per primo, vale la pena considerare un importante elemento di differenza fra le varie gestioni, ovvero il soccorso del Fondo di Solidarietà dell'Unione Europea che interviene in caso di rilevanti calamità con serie ripercussioni sulle condizioni di vita, sull'ambiente naturale o sull'economia di uno o più Stati Membri colpiti. L'intervento del Fondo, movimentato in base alla clausola di solidarietà di cui all'articolo 222, paragrafo 1 del TFUE, è accordato dalla Commissione europea su istanza dello Stato Membro e assume la forma di un unico e complessivo finanziamento, concepito e quantificato come complementare rispetto agli impegni di finanza pubblica gravanti sullo Stato vittima, che si pone come soggetto responsabile della gestione del finanziamento europeo, sotto tutti i punti di vista<sup>33</sup>. Ebbene il Fondo è intervenuto in

---

<sup>33</sup> L. DEL FEDERICO, *Considerazioni generali sulla finanza pubblica per le aree colpite da calamità: profili europei e comparatistici*, in *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, 2016, 1.

tutte le principali calamità naturali succedute in Italia negli ultimi 10 anni ma non è stato possibile richiederne l'assistenza per il disastro di Genova vista la natura non naturale della catastrofe. In particolare, l'Italia ha beneficiato del sostegno per la gestione dell'emergenza, l'assistenza alla popolazione e la ricostruzione: post sisma de L'Aquila del 2009 (493 milioni di euro), in Emilia Romagna del 2012 (670 milioni di euro), in Centro Italia del 2016 (1,2 miliardi di euro); post alluvioni o fenomeni atmosferici violenti e straordinari in Sardegna nel 2013 (16,3 milioni di euro), in Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte e Toscana nel 2014 (56 milioni di euro) e su tutto il territorio nazionale nel 2018 (277,2 milioni di euro)<sup>34</sup>.

Sul versante delle misure assunte per far fronte all'emergenza destinate alle attività produttive, la ZFU, istituita nei limiti degli aiuti in *de minimis*, costituisce lo strumento più utilizzato per stimolare la ripresa delle attività economiche nelle aree colpite e predisporre regimi di aiuti in modo che investire in quelle aree sia di nuovo appetibile<sup>35</sup>. Le agevolazioni previste dalla ZFU sono state quindi introdotte, seppur con profili soggettivi e entità delle misure e stanziamenti diversi, in praticamente tutte le aree colpite dalle recenti catastrofi. Su tutte vale la pena citare<sup>36</sup>: ZFU de L'Aquila istituita nel 2009 che comprende i territori del comune colpiti dal sisma del 2009; ZFU dell'Emilia Romagna deliberata nel 2015 che include i territori colpiti dal sisma del 2012 e dall'alluvione del 2014; ZFU della Sardegna creata nel 2015 prevede agevolazioni per i comuni della Regione colpiti dall'alluvione del 2013; ZFU Sisma Centro Italia varata nel 2017 comprende il territorio dei comuni di Lazio, Umbria, Marche e Abruzzo colpiti dagli eventi sismici del 2016; ZFU della Città Metropolitana di Genova istituita nel 2019 sul territorio interessato dal crollo del viadotto Polcevera.

Altro intervento diffuso consiste nel riconoscere il risarcimento dei danni subiti agli immobili dalle imprese a seguito della catastrofe, che può avere entità a volte integrale ovvero parziale e cioè nel limite delle risorse stanziare<sup>37</sup>. Il primo è il caso del Sisma de L'Aquila e per quello del Centro Italia per il quale il Legislatore ha garantito generosi risarcimenti fino al 100% del danno subito; il secondo caso, al contrario, riguarda l'Emilia-Romagna in cui gli interventi sono stati destinati a determinate imprese e produzioni, in misura anche inferiori al 100% del danno. Per il crollo del viadotto Polcevera invece il decreto Genova ha previsto una forma di risarcimento per le imprese interessate fino al 100% del decremento al fatturato in un periodo determinato in conseguenza della catastrofe. Dunque, si tratta di una tipologia di danno diversa.

<sup>34</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/funding/solidarity-fund/](https://ec.europa.eu/regional_policy/it/funding/solidarity-fund/).

<sup>35</sup> G. LUCHENA, *Coesione economica, sociale e territoriale: le zone franche urbane tra diritto europeo e ordinamento nazionale*, in Studi sull'integrazione europea, 2016, 11.

<sup>36</sup> Ministero dello Sviluppo economico, <https://www.mise.gov.it/index.php/it/incentivi/impresa/zone-franche-urbane>.

<sup>37</sup> F. FICHERA, *Calamità naturali, principi costituzionali e agevolazioni fiscali*, in Rassegna Tributaria, 2014, 6.



Passando sul versante degli oneri tributari, è prassi per l'ordinamento italiano che al verificarsi di un evento calamitoso sia disposta la sospensione dei termini dei versamenti e degli adempimenti tributari, inclusi quelli derivanti da cartelle di pagamento emesse dagli agenti della riscossione<sup>38</sup>. Anche in questi casi, si badi bene, cambia l'entità della misura in base alla vastità dell'evento. Misure del genere sono state introdotte in occasione dell'emergenza che ha colpito la Città di Genova in analogia al Sisma del Centro Italia e ancora prima a quelli di Emilia Romagna e de L'Aquila: si tratta del rinvio dei pagamenti delle imposte gravanti sugli immobili oggetto di sgombero con l'aggiunta della sospensione delle cartelle di pagamento, dell'esonero del pagamento degli oneri da utenze e dell'esenzione dell'imposta di bollo e dell'imposta di registro per le istanze, i contratti ed i documenti presentati alla pubblica amministrazione. A volte, è stato il caso del Sisma de L'Aquila – ma nel passato misure analoghe e ancora più generose sono state previste in numerose altre occasioni – alla ripresa della riscossione si è accompagnata una riduzione dei tributi dovuti che per l'Abruzzo è stata fissata al 60% dei tributi e degli oneri in precedenza sospesi. Tale misura di sgravio però non è stata recentemente più riproposta<sup>39</sup>.

Tutti questi elementi confermano la tipicità del modello di gestione emergenziale italiano, il quale si articola su alcuni interventi quantomai consueti per la ripresa delle attività economiche nei territori colpiti. Anche la gestione dell'emergenza attivata per l'area di Genova riprende tale modello e ribadisce il carattere sistemico delle misure proposte.

## 7. Conclusioni

Tirando le fila del discorso, si può concludere che, con gli articoli 3, 4 e 8 del decreto-legge n. 109 del 28 settembre 2018 convertito con la legge di n. 130 del 16 novembre 2018, il decisore pubblico ha varato un pacchetto di interventi per il sostegno e la ripresa economica dell'area territoriale interessata dal crollo del viadotto Polcevera, riproponendo un modello di intervento definibile consueto, seppur rimodulato a seconda delle contingenze, perché riproposto usualmente al verificarsi di eventi e calamità naturali. Tale azione è stata diretta dal dovere di tutela dell'interesse economico delle imprese e degli operatori economici coinvolti nell'emergenza perché interesse di natura collettiva e meritevole quindi di protezione in virtù dei principi di solidarietà e di prevenzione, riconosciuti dalla Costituzione (articolo 2 e articolo 3, comma 2) e dai trattati dell'Unione europea (articolo 3, paragrafo 3, articolo 6, paragrafo 1 del TUE e articolo 222, paragrafo 1 del TFUE).

---

<sup>38</sup> F. GIGLIONI, *Funzione di emergenza e modelli amministrativi alla prova dello "stress test" degli eventi sismici nell'Italia centrale*, in *Il Diritto dell'economia*, 2018, 2.

<sup>39</sup> F. FICHERA, *Calamità naturali, principi costituzionali e agevolazioni fiscali*, in *Rassegna Tributaria*, 2014, 6.

In questa reazione alla catastrofe, il decisore pubblico ha messo a frutto gli insegnamenti tratti dalle esperienze di gestione delle emergenze economiche dovute a calamità occorse in Italia negli ultimi anni, per circostanziare le azioni di stimolo al sistema economico locale e considerare l'attivazione di sole misure di sicuro effetto, ZFU per prima. Oltre a questa cornice, a ben vedere, si può rintracciare una certa ambivalenza fra novità e normalità nel comportamento del decisore pubblico: il carattere della novità sta nel varo di interventi eccezionali e straordinari articolati in misure in materia fiscale, sostegno in favore di imprese e operatori economici danneggiati in conseguenza dell'evento e istituzione della ZFU; il carattere della normalità risiede, allo stesso modo, nella sistematicità con cui un pacchetto così strutturato di misure venga programmato per la gestione economica di emergenze in conseguenza di calamità naturali (terremoti, alluvioni, ecc).

Nella modulazione degli interventi, è stato poi scelto di rimettere le singole misure alla regola degli aiuti *de minimis*, i quali, essendo di modesta entità (ciascun soggetto non può beneficiare di un ammontare non superiore a 200.000 euro per triennio), sono considerati *ipso iure* compatibili con la tutela del mercato interno (cfr. Regolamenti (UE) n. 1407/2013, n. 1408/2013 e n. 717/2014). In tal modo è stata garantita la compatibilità con la disciplina degli aiuti di stato di derivazione europea (ex articolo 107 del TFUE). Ma soprattutto è stato evitato l'insorgere di un considerevole contenzioso con la Commissione europea sulla legittimità degli aiuti concessi, come si è verificato in casi analoghi precedenti (ad esempio per i generosi aiuti dati dopo il sisma de L'Aquila).

La *performance* di utilizzo delle misure, in particolar modo della ZFU, conferma un certo e non trascurabile tiraggio se si guarda al numero delle domande di ammissione presentate (398 istanze) e all'ammontare delle risorse sono ad ora impegnate (54,5 milioni di euro).

I segnali sono dunque positivi, ma serviranno ancora alcuni anni per poter valutare adeguatamente la qualità delle soluzioni di reazione approvate.