

Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei

Direttore Responsabile
Marco Cardilli

Coordinamento Editoriale
Luigi Ferrara, Giuseppe Egidio Iacovino,
Carlo Rizzo, Francesco Rota, Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 7-8/2016

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Gianfranco D'Alessio, Gianluca Gardini, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Antonio Uricchio, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Annamaria Angiuli, Helene Puliat.

Comitato dei referee

Gaetano Caputi, Marilena Rispoli, Luca Perfetti, Giuseppe Bettoni, Pier Paolo Forte, Ruggiero di Pace, Enrico Carloni, Stefano Gattamelata, Simonetta Pasqua, Guido Clemente di San Luca, Francesco Cardarelli, Anna Corrado.

Comitato dei Garanti

Domenico Mutino, Mauro Orefice, Stefano Toschei, Giancarlo Laurini, Angelo Mari, Gerardo Mastrandrea, Germana Panzironi, Maurizio Greco, Filippo Patroni Griffi, , Vincenzo Schioppa, Michel Sciascia, Raffaello Sestini, Leonardo Spagnoletti, Giuseppe Staglianò, Alfredo Storto, Alessandro Tomassetti, Italo Volpe, Fabrizio Cerioni.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Massimo Pellingra, Stenio Salzano, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano.

amministrativamente
Rivista di diritto amministrativo

L'Italia, la normativa relativa alle calamità naturali e gli effetti dei vincoli europei (tra cui in primis il rispetto del pareggio di bilancio) sulla ricostruzione.

di Romina Raponi *

ABSTRACT:
L'Italia è un paese in cui esiste il rischio elevato di calamità naturali, di natura sismica e alluvionale. Si stima che il 67% dei comuni italiani si trova collocato in zona sismica, il 50% delle imprese in aree a pericolo di frane e alluvioni e due milioni di persone vivono in aree ad alto rischio vulcanico.
Su 57 milioni di italiani, insomma, oltre la metà vive in zone a rischio
Secondo quanto riferito dal World Risk Report 2016[1], l'Italia è tra i Paesi a più alto rischio in Europa e si trova al 119° posto di una classifico mondiale (seguita da Usa al 127° posto, Regno Unito al131°, Germania al147° e Francia al152°).
Tale scenario, con gli effetti a volte catastrofici che ne derivano, deve interagire con la normativa relativa alle calamità naturali e con gli effetti dei vincoli europei (tra cui in primis il rispetto del pareggio di bilancio) sulla ricostruzione, con tutte le problematiche riguardanti i Fondi Comunitari e agli aiuti di stato..

* Avvocato amministrativista del Foro di Roma.

[1] Realizzato dagli esperti dell'Istituto per l'ambiente e la sicurezza umana dell'università delle Nazioni Unite (Unu-Ehs) in collaborazione con l'Università di Stoccarda e con le associazioni umanitarie tedesche riunite nel Bundnis Entwicklung Hilft – su http://www.lettera43.it/ambiente/calamita-onu-l-italia-il-paese-occidentale-piu-a-rischio_43675257956.htm

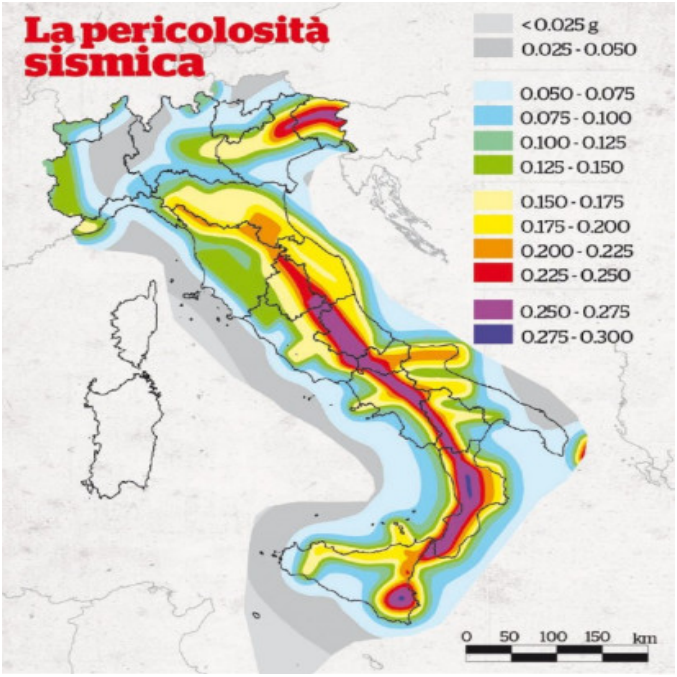
Sommario

1) L'Italia e i rischi di calamità naturali. 2) Evoluzione normativa nel settore delle calamità naturali in Italia. 3) Tentativi di introduzione delle assicurazioni volontarie/obbligatorie. 4) I fondi comunitari.5) Aiuti di Stato. 6) Considerazioni conclusive sull'intervento pubblico.

1) L'Italia e i rischi di calamità naturali.

L'Italia è un paese in cui esiste il rischio elevato di calamità naturali, di natura sismica e alluvionale. Si stima che il 67% dei comuni italiani si trova collocato in zona sismica, il 50% delle imprese in aree a pericolo di frane e alluvioni e due milioni di persone vivono in aree ad alto rischio vulcanico.

Su 57 milioni di italiani, insomma, oltre la metà vive in zone a rischio[2].



Secondo quanto riferito dal World Risk Report 2016[3], l'Italia è tra i Paesi a più alto rischio in Europa e si trova al 119° posto di una classifico mondiale (seguita da Usa al 127° posto, Regno Unito al 131°, Germania al147° e Francia al152°).

La stessa Commissione europea, conferma che il numero degli eventi (ben 36 di grandi dimensioni negli ultimi cinquant'anni), è superiore al doppio della media degli stessi calcolata nel resto dei Paesi comunitari[4] (ulteriori dati sono riportati anche nel Libro verde sull'assicurazione contro le calamità naturali e antropogeniche del 2013[5]).

Questi dati sono considerevoli non soltanto per gli effetti disastrosi che ad essi, inevitabilmente, si associano, per gli effetti sulle popolazioni ivi esistenti, per lo sviluppo economico (necessariamente limitato o condizionato) di quelle stesse aree, per la normativa da applicare e da emanare, ma sono significativi anche nell'ottica di una necessaria programmazione e strategia di sviluppo che il Paese dovrebbe attuare. O almeno sarebbero rilevanti nella misura in cui ciascun Paese

[2] https://www.cineas.it/index.php?pag=234#

[3] Realizzato dagli esperti dell'Istituto per l'ambiente e la sicurezza umana dell'università delle Nazioni Unite (Unu-Ehs) in collaborazione con l'Università di Stoccarda e con le associazioni umanitarie tedesche riunite nel Bundnis Entwicklung Hilft – su http://www.lettera43.it/ambiente/calamita-onu-l-italia-il-paese-occidentale-piu-a-rischio_43675257956.htm

[4] Dati elaborati sulla base delle informazioni relative alle catastrofi verificatesi dal 1950 al 1998 nei paesi dell'Unione, contenuti nel "*Vademecum of civil protection in the European union*", Commissione europea, 1999.

[5] http://www.progettostrada.net/media/report_conclusivi/Report_Azione_1/LIBRO_VERDE_Catastrofi_naturali_COM(2013)213-1.pdf

mantenga la propria libertà di iniziativa economica e di scelta delle politiche da attuare, e nella misura in cui mantenga la propria sovranità monetaria e, con essa, la libertà di finanziare i propri impegni di spesa tesi a prevenire quegli eventi oppure ad arginare o a porre rimedio agli effetti negativi prodotti dalle calamità naturali una volta che siano note le caratteristiche strutturali, geomorfologiche e sismiche dei suoli[6].

Purtroppo però, questa libertà risulta fortemente limitata e condizionata dall'adesione dell'Italia alla moneta unica e all'UE, con la conseguenza che, non solo (come del resto emerge dallo stato di cose) non vi sono risorse sufficienti per poter attuare idonei piani di sviluppo, né di adeguata manutenzione del territorio anche a fini di prevenzione, ma è pressoché impossibile reperire risorse aggiuntive per fronteggiare il post-calamità se non togliendole da quanto è necessario a sostener altri servizi essenziali o aumentando l'imposizione.

Che questa sia la situazione che si viene a determinare in conseguenza del rispetto dei rigidi vincoli dei Trattati, ormai non stupisce neanche più, anche perché quegli stessi Trattati, nell'ottica prevalente di eliminare qualsiasi elemento che possa agevolare uno Stato membro rispetto ad un altro nella libera concorrenza dei mercati, mostrano un totale disinteresse - ad eccezione di meri obiettivi ed interventi di natura cosmetica - nei riguardi delle differenze territoriali, morfologiche, strutturali e sismiche e che pure (necessariamente) incidono sugli equilibri concorrenziali.

Sostanzialmente l'UE non solo detta disposizioni uguali per tutti i Paesi dell'area senza tenere conto delle suddette differenze, ma nel limitare la sovranità degli Stati (e privandoli della sovranità monetaria) ed imponendo agli stessi specifici limiti al deficit di bilancio, non consente a questi stessi Stati di recuperare competitività (termine usato assiduamente dall'UE – in luogo di un termine che sarebbe più corretto, ossia "equilibrio") attraverso specifiche ed adeguate politiche economiche di sostegno, così aggravando le situazioni di disparità già implicite nella maggiore soggezione ad eventi calamitosi di alcuni paesi rispetto ad altri.

[6] V. Carta delle Caratteristiche sismiche dei suoli del P.C.M. predisposta per l'Italia su http://www.protezionecivile.tn.it/territorio/Cartografia/cartografiatematica/-Cartografiasismica/pagina9.html

2) Evoluzione normativa nel settore delle calamità naturali in Italia.

È di indubbio interesse ripercorrere la regolamentazione nazionale della materia e la sua evoluzione nel tempo perché, se è vero che questa mancava di una certa organicità e completezza, occupandosi, ad esempio, solo della fase emergenziale, trascurando sia la fase di prevenzione che di ricostruzione susseguente ad un evento calamitoso, queste stesse fasi erano poi supportate da norme *ad hoc*.

Soprattutto, poi, quelle stesse fasi potevano essere attuate attraverso una libertà di iniziativa politico-economica del Paese la cui efficacia era tanto maggiore quanto più era sorretta da una ideologia politico-culturale caratterizzata dalla volontà di andare oltre l'evento calamitoso, cogliendo finanche l'occasione per riportare benessere e sviluppo nelle zone colpite (contrariamente a quanto avverrebbe oggi dove ogni ipotesi di ricostruzione è sempre adombrata da supposizioni di probabili infiltrazioni criminali e corruzione, nonché sprechi di risorse pubbliche).

Non è un caso, quindi, che la prima normativa organica, la legge 473/1925, preveda che il soccorso alle popolazioni colpite da eventi calamitosi venga delegato al Ministro dei LL.PP e al suo braccio operativo rappresentato dal genio civile, con il concorso delle strutture sanitarie.

Il R.D.L 9.12.1926, n°2389, convertito nella legge 15.3.1928, n°833, precisa meglio l'organizzazione pubblica destinata ad intervenire (specificando i ruoli del Prefetto e del Ministro dei LL.PP. e del

Sindaco che invece si esaurivano alle operazioni essenziali della prima emergenza)[7].
Negli anni 1950,1962 e 1967 vengono infruttuosamente presentati progetti di legge specifici ma solo con la legge 996/1970 ("Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità"), si hanno, per la prima volta, disposizioni di carattere generale che prevedono un'articolata organizzazione di protezione civile.
La legge, pur definendo per la prima volta in Italia il settore degli interventi di protezione civile, ne limitava l'ambito alle sole attività di soccorso ed assistenza, allocandone conseguentemente le funzioni operative esclusivamente nel Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.
Viene, inoltre, precisata la nozione di calamità naturale e di catastrofe, definite come "l'insorgenza di situazioni che comportino grave danno e pericolo di danno all'incolumità delle persone e dei beni, e che per la loro natura ed estensione debbano essere fronteggiate con interventi tecnici straordinari"[8].
Con D.L. 10 luglio 1982, n. 428 convertito in l. 12 agosto 1982, n. 547 viene istituito con risorse statali il "Fondo per la protezione civile", il cui potere di spesa era attribuito al Ministro per la protezione civile che, nei casi di necessità ed urgenza, concordava con le amministrazioni statali competenti in ragione delle loro funzioni istituzionali le rispettive modalità di intervento e poteva trasferire dal Fondo sui singoli stati di previsione delle spese le risorse occorrenti.
Con la legge n.180 del 1983 viene conferito al nuovo Ministro il potere di emanare, in situazioni di emergenza, provvedimenti immediatamente esecutivi in deroga alla normativa vigente.
Soltanto con la legge 24 febbraio 1992, n. 225, viene istituito il Servizio Nazionale della protezione civile, con l'importante compito di "tutelare la integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi".
La L. n. 225/1992 distingue gli eventi calamitosi in base al loro "grado di pericolosità" ed agli interventi necessari a fronteggiarli. Gli eventi calamitosi sono divisi in tre diverse categorie (art. 2, L. n. 225/1992), e quelli che richiedono interventi immediati, con mezzi e poteri straordinari, previa deliberazione dello "stato di emergenza" [9]. A seguito di detta dichiarazione si attivano l'organizzazione dei soccorsi e le misure amministrative e finanziarie.
Rispetto alla disciplina precedente, prevalentemente incentrata a supplire alla situazione emergenziale che si veniva a determinare in conseguenza di un evento calamitoso, l'attività della protezione civile è ora impostata su quattro linee fondamentali: previsione; prevenzione; soccorso; superamento dell'emergenza (con le precisazioni che si diranno).
La materia della protezione civile viene rivista, in un'ottica di redistribuzione di competenze nel rispetto del principio di sussidiarietà, con il D.lgs 112/1998 (cd. Bassanini) che, in tre articoli, ha ridelineato l'assetto della Protezione civile a livello delle competenze, da una parte trasferendo notevoli competenze alle Autonomie locali,

[7] cfr Padoin – La Protezione Civile in Italia - 1988
[8] Il regolamento d'esecuzione della legge 996 viene approvato, però, solo 11 anni più tardi. Seguono anche il DL 22 febbraio 1982 n. 57 convertito nella legge 187/82 (viene nominato un Ministro per il coordinamento della Protezione Civile che nella sua attività si avvarrà del Dipartimento della protezione Civile, istituito con DPCM del 22 giugno 1982) e la legge 23.12.1982 n. 938 (viene formalizzata la figura del Ministro per il coordinamento della p.c come autonoma figura di coordinamento).
[9] 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.

anche di tipo operativo, dall'altra prefigurando una profonda ristrutturazione anche per ciò che riguarda le residue competenze statali.
Con la riforma del titolo V° della Costituzione (L. costituzionale 3/2001), la protezione civile viene inserita fra le materie a legislazione concorrente e la materia rivista con il D.L. n. 343/2001 (convertito, con modificazioni, in legge 9 novembre 2001, n. 401).
Fondamentalmente, però, la l. 225/1992 subisce rilevanti modifiche durante il governo Monti con il **D.L. 59/2012**[10].
Ciò che viene in particolare evidenza a seguito della riforma Monti è che tutta la legge sulla protezione civile viene improntata esplicitamente alla "**neutralità di bilancio**" e alla copertura -a legislazione vigente- senza ulteriori oneri di bilancio.
Ma, per procedere con ordine, di seguito il quadro che emerge dalla legge, in conseguenza delle modifiche.
Innanzitutto, quanto alle competenze (previsione; prevenzione; soccorso; superamento dell'emergenza) benché la norma sembra conferire maggiori poteri alla protezione civile, in verità, quanto a previsione e prevenzione, si occupa di aspetti solo marginali.
Come si evince dall'art. 3 infatti, la previsione consiste nelle attività (con l'ausilio di soggetti scientifici e tecnici competenti in materia) dirette all'identificazione degli scenari di rischio probabili, al preannuncio, al monitoraggio, alla sorveglianza e alla vigilanza degli eventi e dei conseguenti livelli di rischio attesi. Mentre l'attività di prevenzione consiste nelle attività volte a evitare o a ridurre al minimo la possibilità che si verifichino danni conseguenti a eventi catastrofici.
La stessa norma, inoltre, chiarisce che la prevenzione si esplica in attività non strutturali (concernenti l'allertamento, la pianificazione dell'emergenza, la formazione, la diffusione della conoscenza della protezione civile nonché' l'informazione alla popolazione e l'applicazione della normativa tecnica, ove necessarie, e l'attività di esercitazione), quindi resta inteso, laddove ve ne fosse bisogno, che **la vera e propria attività di prevenzione, intesa nel senso di attività in grado di limitare al massimo i danni conseguenti al verificarsi di un evento naturale, resta di competenza degli enti territoriali, attraverso le proprie risorse finanziarie**. Anzi, l'art. 3 comma 7, specifica che alle attività suddette le amministrazioni competenti provvedono nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili.
La Protezione civile, quindi, al di là di attività di studio di dati e messa a disposizione di risorse competenti quanto all'attività di previsione e prevenzione, svolge i propri compiti più delicati nell'attività tesa al superamento dell'emergenza nel caso in cui vi sia una dichiarazione di stato di emergenza e quindi a fronteggiare l'emergenza nei primi 180 giorni (oltre ad ulteriori 180 se necessario).
Questa attività della protezione civile è finanziata con le risorse di cui al "Fondo per le emergenze nazionali" con provvedimenti emanati *ad hoc* di volta in volta e nelle more della ricognizione in ordine agli effettivi ed indispensabili fabbisogni da parte del Commissario delegato.
Ove il Capo del Dipartimento della protezione civile verifichi che le risorse risultino o siano in procinto di risultare insufficienti rispetto agli interventi da porre in essere, presenta tempestivamente una relazione motivata al Consiglio dei Ministri, per la conseguente determinazione in ordine alla necessità di integrazione delle risorse

[10] Per una ulteriore ricostruzione della prassi legislativa, quantomeno in materia di eventi sismici: v. Camera dei deputati, XVI legislatura, I principali eventi sismici a partire dal 1968. Normativa antisismica, finanziamenti, agevolazioni fiscali e contributive, 2009, in www.camera.it, ove è possibile rinvenire tutti gli interventi materiali ed economici posti in essere a seguito dei maggiori eventi sismici verificatisi nel nostro paese. Per la ricostruzione storica degli eventi sismici Italiani e del coevo quadro legislativo e finanziario v. Gerelli, Catastrofismo e terremoti, p. 76 e ss.

medesime. Fermo rimanendo che, medio tempore, con ordinanze della protezione civile si può provvedere all'avvio dell'attuazione delle prime misure per far fronte alle esigenze urgenti ma pur sempre entro i limiti delle risorse finanziarie disponibili e secondo le direttive dettate con delibera del Consiglio dei ministri, sentita la Regione interessata.

L'inderogabilità dei limiti delle risorse finanziarie disponibili è ribadito anche nel successivo art. 5 comma 4 ter con riferimento alla realizzazione di lavori e servizi da effettuarsi subito dopo la scadenza della dichiarazione dello stato di emergenza (si stabilisce, infatti, che per gli interventi connessi all'evento è possibile derogare alle norme in materia di affidamento di lavori pubblici e servizi, se pur solo per il periodo di sei mesi). Per gli ulteriori interventi da realizzare secondo le ordinarie procedure di spesa con le disponibilità che residuano alla chiusura della contabilità speciale (relativa allo stato di emergenza), le risorse giacenti sono trasferite alla regione o all'ente locale ordinariamente competente.

Effetti immediati alla dichiarazione dello stato di emergenza si hanno anche con riferimento al reperimento delle risorse finanziarie da parte degli enti territorialmente competenti (che dovranno provvedere alle opere successive al superamento dell'immediata emergenza), ed infatti la legge stabilisce che la Regione può elevare la misura dell'imposta regionale sulla benzina fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita.

In ogni caso, nell'intento di comprendere meglio le modalità di reperimento e finanziamento delle risorse necessarie per far fronte alle necessità conseguenti ad un evento calamitoso, emerge un quadro in cui operano un Fondo per la protezione civile, un Fondo per le emergenze nazionali a cui si aggiunge un Fondo di riserva per le spese impreviste, di cui non è semplice comprendere il relativo funzionamento e le rispettive competenze e le modalità di reperimento delle necessarie risorse, ma certamente le risorse vengono trasfuse da un Fondo all'altro a seconda delle necessità da soddisfare.

Laddove, in particolare, vengano utilizzate delle risorse dell'ultimo dei tre Fondi, questo deve essere immediatamente reintegrato mediante riduzione delle voci di spesa indicate nell'elenco allegato alla legge 225 (e si tratta delle voci di spesa di competenza di ciascun Ministero, la cui riduzione, quindi, si riduce in riduzione di spesa per altri specifici servizi pubblici di competenza dei Ministeri stessi).

Sostanzialmente, quindi, e l'art. 5 *quinquies* lo stabilisce espressamente, non è previsto che ad una situazione di emergenza si supplisca con risorse aggiuntive, ma solo con risorse già stanziate ed introdotte nel bilancio previsionale, attraverso la sottrazione di quelle stesse risorse ad altri servizi.

Infatti la norma aggiunge che il Presidente del Consiglio dei Ministri individua l'ammontare complessivo delle riduzioni delle dotazioni finanziarie da operare e le voci di spesa interessate e le conseguenti modifiche degli obiettivi del patto di stabilità interno, tali da garantire la neutralità in termini di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni.

Diversamente il Fondo per le spese impreviste deve essere reintegrato con maggiori entrate (imposte) ed infatti l'art. 5 *quinquies* aggiunge anche che detto Fondo è corrispondentemente reintegrato, in tutto o in parte, con le maggiori entrate derivanti dall'aumento dell'aliquota dell'accisa sulla benzina e sulla benzina senza piombo, nonché' dell'aliquota dell'accisa sul gasolio usato come carburante. Con queste entrate aggiuntive vengono finanziate anche le risorse occorrenti a consentire, in favore dei soggetti danneggiati dagli eventi calamitosi, il differimento dei termini per i versamenti tributari e contributivi (disposti ai sensi del comma 5-ter della l. 225).

www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821

Dalla normativa su vista, comunque, è evidente che la "ricostruzione" è esclusa da ogni intervento pubblico, "a legislazione vigente". Così che ogni eventuale attribuzione di fondi pubblici per danni individuali privati è soggetta a future ed eventuali "disposizioni legislative specifiche".
Ciò senza dimenticare, però, che ogni intervento, in base alle norme vigenti e all'art.81 Cost. deve avvenire senza nuovi oneri per lo Stato o con copertura su altre voci di spesa (o con nuove entrate tra cui, come si è visto, l'accisa aggiuntiva sui carburanti).
Per la ricostruzione, quindi, si sono succedute, negli anni, specifiche norme in aggiunta a quelle sin ora individuate, così come sono stati istituiti specifici Fondi a cui attingere per le risorse finanziarie necessarie alla ricostruzione.
Ne è un esempio il Decreto legge 6 giugno 2012, n. 74: "interventi urgenti per le popolazioni colpite dagli eventi sismici nelle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo il 20 e il 29 maggio 2012".
Qui risulta all'art. 2, l'istituzione di un "Fondo per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 20-29 maggio 2012".
A conferma di quanto su detto, si evince che detto fondo è costituito da risorse che provengono dall'aumento, dell'aliquota dell'accisa sui carburanti, da risparmi ottenuti in altri settori (risparmi da taglio del finanziamento ai partiti e provenienti da spending review), dal Fondo di solidarietà dell'Unione Europea (si tratta di risorse solo eventuali), da ulteriori risorse cui può provvedersi mediante corrispondente riduzione delle voci di spesa indicate nell'elenco allegato alla legge 24 febbraio 1992, n. 225.
Ritornando a tale ultima legge, vi è, poi, un ulteriore Fondo (Fondo centrale di garanzia per la copertura dei rischi derivanti dalle operazioni di credito a medio termine a favore delle medie e piccole imprese industriali, istituito dall' articolo 28 del decreto-legge 18 novembre 1966, n. 976) che può intervenire anche nei territori per i quali è stato deliberato lo stato di emergenza (ed anche in questo caso le risorse sono semplicemente prelevate da un altro Fondo – quello di cui all' articolo 5 della legge 31 luglio 1997, n. 261 denominato Fondo centrale di garanzia per il credito navale).
Occorre notare, che si tratta di risorse che possono essere stanziate solo nel rispetto della disciplina comunitaria (e quindi, solo se esistenti e nel rispetto del vincolo di bilancio), e previa individuazione sia delle aree di intervento, sia delle condizioni e delle modalità per la concessione delle garanzie, sia delle misure per il contenimento dei termini per la determinazione della perdita finale e dei tassi di interesse da applicare ai procedimenti in corso. In sostanza si tratta di prestiti agevolati.
Un'ultima nota merita l'art. 18 della legge 225, che attiene al volontariato.
Per quanto sia lodevole che esista una disciplina che cerchi di favorire e regolamentare il volontariato, appare comunque indicativo che si cerchi di sviluppare questo fenomeno che, in fondo, altro non è che la sostituzione di un servizio che dovrebbe essere prestato dal settore pubblico, con un servizio prestato da privati e da soggetti che mettono a disposizione la propria opera gratuitamente per semplice spirito di liberalità e solidarietà.
Ancor più paradossale è anche che vengono spese significative risorse economiche per il potenziamento delle attrezzature ed il miglioramento della preparazione tecnica delle organizzazioni e delle associazioni di volontariato che espletano attività di previsione, prevenzione e soccorso, anziché destinare quelle stesse risorse all'assunzione stabile di personale o per effettuare investimenti nelle zone colpite.
Al quadro normativo su delineato occorre aggiungere, poi, che a livello Europeo, nel 2009, il Trattato di Lisbona ha assegnato all'Unione Europea nuove competenze per gestire le calamità che, in un'ottica di tutela umanitaria e di prote-

zione civile, si porrebbero l'obiettivo di dar corpo ad un sistema di interventi programmato[11].
Le uniche altre disposizioni sono quelle che tendono a regolamentare il divieto di aiuti di Stato (art. 107 TFUE) e a regolamentare il Fondo di Solidarietà dell'UE (FSUE)[12].
Alla luce di questo quadro normativo, quindi, emerge come in via prevalente l'azione delle istituzioni viene fortemente concentrata nella fase emergenziale, a sostegno delle popolazioni colpite.
La fase seguente, di reperimento e gestione dei fondi pubblici e di adozione delle misure fiscali per il recupero e lo sviluppo del sistema produttivo, di competenza degli Stati, incontra oggettive difficoltà e limiti.
Per questo non mancano voci che ritengono il sistema nazionale come un caotico insieme di misure *ad hoc* che sono causa di inefficienti sovrapposizioni, incoerenze e spreco di risorse finanziarie, soprattutto in caso di calamità transnazionali (*cross border*) [13].

Fatta poi eccezione per la L. n. 225/1992 sulla protezione civile, su più fronti si dubita[14] che il sistema normativo sia adeguato all'elevato rischio di verificabilità degli eventi calamitosi come su visti.
La principale critica che viene mossa alla normativa esistente, è che pur mostrando una certa attenzione alla gestione dell'emergenza, non pare adeguatamente strutturata quanto alle azioni di prevenzione delle calamità e al regime di recupero, alla ricostruzione ed allo sviluppo delle aree danneggiate. Ed anche laddove la normativa contenga dette previsioni, queste rischiano di rimanere inattuate in conseguenza dei pure rilevanti profili finanziari che caratterizzano la materia.
Si può facilmente prendere atto, quindi, che anche questo settore non è immune dalle polemiche circa i costi della prevenzione e/o della ricostruzione post evento catastrofico[15], circa le inefficienze dello Stato e il presunto spreco di risorse pubbliche. Eppure, anche le analisi economico-finanziarie condotte su più fronti (politico, giornalistico, dottrinario) mostrano di non avere contezza dei complessi aspetti di finanza pubblica e delle reali ragioni legate alle presunte inefficienze o manchevolezze delle politiche di prevenzione e tutela post-evento del territorio e dei cittadini in relazione alle calamità naturali, e soprattutto vengono totalmente trascurati i riflessi, su dette politiche, delle normative europee e dei vincoli di bilancio che queste impongono agli stati membri.

[11] V. Gestri, EU Disaster Response Law: Principles and Instruments, in AA.VV., International Disaster Response Law, (a cura di) A. De Guttry - M. Gestri - G. Venturini, Berlin-Heidelberg, 2012, p. 105 e ss.
[12] Articolo 175, paragrafo 3, e articolo 212, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio, dell'11 novembre 2002, che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea e regolamento (UE) n. 661/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante modifica del regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea.
[13] Casolari, The External Dimension of the EU Disaster Rsponse Law, in AA.VV., International Disaster Response Law, cit., p. 129 e ss.; Adinolfi, The Role of International Financial Institution, Ibidem, p. 601 e ss.; Wegener - Mastellone, Cross-Border Calamities, Marine Accidents and Disasters in International Waters, in AA.VV., Tax Implications of Environmental Disasters and Pollution, (a cura di) M. Basilavecchia - L. del Federico - P. Mastellone, The Netherlands, 2015, p. 169 e ss.
v. anche Lorenzo Del Federico, Considerazioni Generali Sulla Finanza Pubblica Per Le Aree Colpite Da Calamità: Profili Europei E Comparatistici, su Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, fasc.1, 2016, pag. 120.
[14] V. per tutti Gandini - Montagni, La protezione civile, Milano, 2007, i quali evidenziano senza incertezze che "l'esperienza recente ci ha insegnato che la protezione civile italiana funziona" (op. cit., p. 5).
[15] Gerelli, Catastrofismo e terremoti, Milano, 2012.
v. anche Lorenzo Del Federico, Considerazioni Generali Sulla Finanza Pubblica Per Le Aree Colpite Da Calamità: Profili Europei E Comparatistici, su Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, fasc.1, 2016, pag. 120.

3) Tentativi di introduzione delle assicurazioni volontarie/obbligatorie.

La suddetta mancanza di cognizione ha, come ovvia conseguenza, la ricerca e la proposizione di soluzioni che non appaiono adeguate al problema.

Le principali problematiche che, ovviamente, attengono agli eventi calamitosi sono il reperimento delle risorse economiche necessarie a sostenere i costi di tutte quelle opere che dovrebbero avere l'effetto di eliminare o limitare i danni alle popolazioni in conseguenza di una calamità naturale (opere, che quindi, rientrano nell'ambito della necessaria prevenzione preventiva e comprendono, tra le altre, le opere di manutenzione e messa in sicurezza del territorio e adeguamento alle varie norme tra cui quelle antisismiche), così come delle opere di ricostruzione in conseguenza del verificarsi dell'evento calamitoso (oltre che di sostegno a famiglie ed aziende colpite dall'evento) e sui cui, ovviamente, si sono espresse istituzioni, opinione pubblica e operatori di settore[16] proponendo le più svariate soluzioni[17].

Come è facile immaginare (tenuto conto che, come su visto, l'Italia è il secondo Paese per rischio sismico in Europa), i costi sono ingenti.

Probabilmente proprio a causa della difficoltà di reperire le risorse in quegli anni (nei quali il debito pubblico era salito a livelli vertiginosi in conseguenza dell'adesione allo SME e del divorzio tesoro-banca d'Italia) in successione, sia durante il Governo Amato (giugno 1992) che quello Ciampi (aprile 1993) vengono avanzate delle proposte di legge tese ad introdurre forme di assicurazione obbligatoria, per loro natura imposte *ex ante*[18], per far fronte a simili eventi, sull'onda della propagandata idea (alimentata da Tangentopoli che esplode in quegli stessi anni) che nella ricostruzione (e nell'utilizzazione delle risorse pubbliche) potessero infiltrarsi associazioni malavitose, che la spesa pubblica, soprattutto se attuata attraverso interventi a pioggia e con (presunti) inadeguati controlli, desse luogo a forme di sostegno inefficienti.

È così che il primo disegno di legge (**1164/93**), riproposto l'anno successivo **(800/1994)**, prevede l'istituzione di un Fondo per l'assicurazione dei privati alimentato da una addizionale obbligatoria all'ICI dell'1% riscossa dai comuni chiamati a stipulare per i cittadini una polizza con un consorzio assicurativo obbligatorio.

La previsione non piace perché l'assicurazione doveva essere stipulata dal Comuni e non dai cittadini e per questo viene accantonata.

Viene proposto altro progetto di legge (**235/1996)** in materia di Protezione civile e di intervento dello Stato in materia di calamità naturali, nonché di assicurazione contro i rischi da esse derivanti. Lo stesso progetto viene trasformato in testo base per la discussione in aula nel 2001. Anche in questo caso il disegno di legge prevede la graduale introduzione di un sistema di assicurazione contro i rischi di catastrofi naturali per adesione volontaria.

Nel disegno di legge collegato alla **Finanziaria del 1999**, l'articolo 33 propone di introdurre un'assicurazione contro le calamità naturali. Il D.l. punta a rendere obbligatorio per tutti i privati che hanno acquistato una polizza contro il ri-

[16] Fioritto, L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie, Bologna 2008, p. 183 e ss.; Fioritto - Simoncini, If and When: Towards Standard-Based Regulation in the Reduction of Catastrophic Risks, in AA.VV., Governing Disasters, cit., p. 115 e ss.; Gallo, Politiche europee, finanza e fiscalità per le aree danneggiate, in Rass. trib., 2013, p. 1215, Fichera, Calamità naturali, principi costituzionali e agevolazioni fiscali, in Rass. trib., 2014, p. 1214. Sargiacomo - Ianni - Everett, Accounting for Suffering: Calculative Practices in the Field of Disaster Relief, in Critical Perspectives on Accounting, vol. 25, no. 7, 2014, p. 652 e ss.

[17] Per un'analitica classificazione di tutte le misure di intervento v. AA.VV., Tax Implications of Environmental Disasters and Pollution, cit.; in ordine al sistema Italiano v. Salvini - Supino, The Italian System, in AA.VV., Tax Implications of Environmental Disasters and Pollution, cit., p. 77 e ss.

[18] Oecd, Good Practices for Mitigation and Financing Catastrophic Risks, dicembre 2010.

schio di incendio dei fabbricati anche l'acquisto della copertura per le catastrofi naturali.
Nel progetto di legge **503/2001**, che riprende il progetto presentato nel 1996, si prevede la possibilità di indennizzare ai privati i danni derivanti da calamità naturali per mezzo di un sistema assicurativo che è trattato in modo sintetico in un articolo che delega il Ministero dell'Industria alla stipula di una convenzione con le compagnie di assicurazione private per regolare la materia[19].
Nel disegno di legge relativo alla **Finanziaria 2004**, all'articolo 40, viene inserita un'apposita disposizione diretta ad introdurre l'assicurazione delle calamità naturali (sistema misto-privato). Prevede l'inserimento obbligatorio della garanzia del rischio delle calamità naturali nei contratti di assicurazione contro l'incendio stipulati per gli immobili destinati ad uso abitativo; l'esclusione della tutela per i fabbricati abusivi; l'esclusione dell'intervento dello Stato per i fabbricati non assicurati, appartenenti a persone giuridiche private; la costituzione di un Consorzio fra le compagnie di assicurazione per la definizione delle modalità per la riassicurazione del rischio; l'intervento dello Stato in presenza di calamità naturali che avessero causato danni di importo superiore al limite massimo annuo di esposizione del Consorzio.
La legge **Finanziaria 2005**, reiterando la proposta di cui all'articolo 40 della Finanziaria 2004, prevede, all'articolo 26, il ricorso ad un sistema di estensione obbligatoria di garanzia, ai contratti incendio, per i danni cagionati dalle calamità naturali ai fabbricati di civile abitazione. Nella seduta del 2 novembre 2004, viene approvato l'emendamento sull'articolo 26 che cancella le norme relative all'obbligatorietà della polizza. L'articolo 202 della Finanziaria 2005 introduce, al fine di favorire l'avvio di un regime assicurativo volontario, l'istituzione di un apposito Fondo di garanzia, la cui gestione è affidata alla Consap s.p.a., per la copertura dei rischi derivanti da calamità naturali sui fabbricati a qualsiasi uso destinati. E' prevista la partecipazione al capitale sociale di una compagnia di riassicurazione di nuova costituzione volta ad incrementare le capacità riassicurative del mercato. Le norme di attuazione, però, non vengono mai emanate[20].
Nel 2009 vi sono pressioni del Consiglio nazionale dei geologi per introdurre l'assicurazione [21] al fine (dichiarato) di ridimensionare gli impegni finanziari dello Stato dopo le calamità naturali, sensibilizzare e responsabilizzare i cittadini verso la tutela ambientale e la sicurezza del territorio, disincentivare l'abusivismo edilizio e migliorare la qualità delle prestazioni professionali nella filiera della progettazione. La bozza, presentata riprendeva una disposizione già proposta precedentemente ma bloccata dal Ministro Tremonti per impossibilità di copertura finanziaria.
Due anni dopo, la proposta viene inserita nel Decreto Sviluppo[22] (**D.L. 22 giugno 2012, n. 83**), ma anche in questo caso l'iter si conclude con un nulla di fatto.
Anche Monti, nel progetto del **D.L. 59/2012**, tenta di inserire l'assicurazione contro le calamità naturali. Ma nel corso dell'esame in sede referente viene soppresso l'articolo 2 che, al fine di consentire l'avvio di un regime assicurativo per la

[19] Successivamente, vengono posti all'esame della Commissione Ambiente, Territorio e Beni ambientali del Senato due disegni di legge. Il primo nel 2001 (n. 531), che ripropone una revisione radicale della materia attinente alla Protezione civile, nelle sue fasi fondamentali della previsione, della prevenzione e del soccorso in emergenza. Il secondo disegno di legge (n. 533 del 2002), si propone invece di fornire una norma di riferimento per disciplinare con immediatezza i processi post calamità, distinguendoli nettamente da quelli relativi all'emergenza.

[20] https://www.cineas.it/lib/att/pag/234/77-situazione-legislativa-italiana.pdf
[21] http://www.edilportale.com/news/2009/11/normativa/rischio-idrogeologico-assicurazioni-private-sugli-immobili_17005_15.html
[22] http://www.edilportale.com/normativa/bozza-non-ancora-in-vigore/2011/schema-di-decreto-legge-sviluppo_12025.html

copertura dei rischi derivanti da calamità naturali sui fabbricati, a qualunque uso destinati, e garantire adeguati, tempestivi ed uniformi livelli di soddisfacimento delle esigenze di riparazione e ricostruzione di beni immobili privati destinati ad uso abitativo, danneggiati o distrutti da calamità naturali, prevedeva la possibilità di estendere ai rischi derivanti da calamità naturali le polizze assicurative contro qualsiasi tipo di danno a fabbricati di proprietà di privati (anche in questo caso si prevedeva: estensione della copertura assicurativa del rischio calamità naturali nelle polizze che garantiscono i fabbricati privati contro qualsiasi danno; esclusione, anche parziale, dell'intervento statale per i danni subiti da fabbricati; incentivazioni di natura fiscale nel rispetto del principio dell'invarianza di gettito, tramite regimi agevolativi all'imposta sul premio di assicurazione ovvero o la deducibilità, anche parziale, del premio dalla base imponibile ai fini IRPEF e IRES dell'assicurato).

Nel novembre **2014,** il governo **Renzi** torna sul tema subito dopo le alluvioni che hanno colpito la Liguria e il Nord Italia, con l'intento di introdurre l'assicurazione obbligatoria per soggetti pubblici e privati contro le calamità naturali e, infine, in occasione del terremoto **24 agosto 2016**, l'ipotesi è stata rilanciata dal presidente dei deputati di Forza Italia **Brunetta.**

Ovviamente anche l'**ANIA**, già nel 2013[23], ma come ribadito anche nel luglio 2016[24], spinge per l'introduzione dell'assicurazione obbligatoria, facendo riferimento alle raccomandazioni dell'**OCSE**[25].

Secondo l'ANIA, la soluzione più efficace, come suggerito dall'OCSE, è quella di applicare premi proporzionali al rischio al fine di incentivare implicitamente comportamenti virtuosi, ovvero l'adozione di misure preventive e di riduzione del rischio. Inoltre, per evitare l'azzardo morale è bene prevedere degli schemi assicurativi che prevedano l'applicazione di franchigie, scoperti e massimali minimi di legge affinché l'assicurato partecipi al rischio, ma anche schemi assicurativi che prevedono la disponibilità della copertura solo per gli enti locali che adottino le misure di prevenzione considerate minime (cfr. National Flood Insurance Program per gli USA).

Sempre traendo spunto dall'OCSE al fine di facilitare l'accesso alle coperture per classi sociali con limitate disponibilità o per aree ad alto rischio si ipotizza che i governi possano adottare forme di sussidi trasparenti al fine di creare maggiore mutualità senza richiedere premi assicurativi artificiosamente bassi.

Le continue richieste di introduzione di assicurazioni obbligatorie o volontarie vengono sostenute da presunti vantaggi che detto sistema comporterebbe quali i risparmi della spesa pubblica mediante o l'incentivazione di comportamenti virtuosi, attraverso l'adozione di misure preventive e di riduzione del rischio.

A questo lungo elenco non potevano mancare le richieste della **Commissione Europea** (in relazione anche alla Direttiva 2007/60/CE)[26].

Nella **Comunicazione della Commissione** [27] al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato

[23] http://ec.europa.eu/finance/consultations/2013/disasters-insurance/docs/contributions/registered-organisations/ania_it.pdf

[24] http://www.ania.it/export/sites/default/it/sala-stampa/rassegna-stampa/2016/Calamita-naturali-e-Assicurazioni.pdf

[25] OECD –Good practices for mitigation and financing catastrophic risks- dicembre 2010

[26] Sulle iniziative in corso a livello Europeo v.: Libro verde della Commissione, del 16 aprile 2013, Sull'assicurazione contro le calamità naturali e antropogeniche (COM(2013)0213); comunicazione Commissione Europea, del 16 aprile 2013, Strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici (COM(2013)0216); Relazione Agenzia Europea per l'Ambiente n. 12/2012, Climate Change, Impacts and Vulnerability in Europe 2012; Relazione Centro Comune di Ricerca della Commissione Europea, Natural Catastrophes: Risk Relevance and Insurance Coverage in the EU; per quanto riguarda l'Italia v. gli orientamenti Ania-Ass.ne It. Impr. Ass., sul Libro verde della Commissione Europea (consultabili sui siti istituzionali).

economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 23 febbraio **2009** intitolata «Un approccio comunitario alla prevenzione delle catastrofi naturali e di origine umana» la Commissione chiarisce che in occasione del riesame di talune disposizioni legislative, "*dovranno essere considerati maggiormente i vincoli legati alla gestione dei rischi di catastrofe. Ci si riferisce in particolare alla direttiva VIA sulla valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, alla direttiva SEVESO sui rischi tecnologici e le disposizioni relative alle norme tecniche di costruzione antisismica*".

Il **Libro Verde** della Commissione Europea del 16/04/**2013** sull'assicurazione contro le calamità naturali ed antropogeniche riconosce la necessità di aumentare la penetrazione sul mercato delle assicurazioni contro le catastrofi naturali e di "*…..sviluppare appieno le potenzialità dei premi delle assicurazioni e di altri prodotti finanziari per la sensibilizzazione sulla prevenzione e l'attenuazione dei rischi e per la resilienza a lungo termine degli investimenti e delle decisioni commerciali*".

Sono significativi, inoltre, alcuni passaggi della **Relazione del 6.1.2014**[28] sull'assicurazione contro le calamità naturali e antropogeniche (Proposta Di Risoluzione Del Parlamento Europeo) nei quali si dà atto che la situazione del mercato assicurativo dell'UE è eterogenea, a causa del fatto che gli Stati membri sono esposti a rischi e catastrofi naturali diversi, e che la prevedibilità di una catastrofe naturale dipende da svariati fattori (meteorologici, idrologici, geofisici, ecc.); che, ovunque si producano, le calamità naturali e antropogeniche costituiscono un rischio finanziario.

Quindi ogni intervento statale per far fronte alle calamità naturali è visto con disapprovazione perché va ad incidere su posizioni di mercato in cui la situazione di equilibrio concorrenziale (da questo specifico punto di vista) è mantenuta dei diversi eventi calamitosi che colpiscono più o meno tutti gli Stati.

Ed infatti nella relazione si conclude sostenendo che non esiste alcuna distorsione di mercato che giustifichi un intervento neppure a livello europeo e non si reputa realizzabile una soluzione unica per la problematica in oggetto; si ricorda che i prodotti assicurativi personalizzati dipendono da numerosi fattori quali la tipologia dei rischi, la probabile quantità e qualità degli stessi, la cultura della prevenzione, il grado di preparazione e le capacità d'azione, nonché l'approccio adottato dagli Stati membri e dalle autorità regionali per quanto attiene al controllo dei rischi e alla preparazione agli stessi; si reputa, infine, che un mercato delle assicurazioni contro le catastrofi naturali flessibile consentirebbe alle compagnie assicurative di adattare i prodotti alle diverse condizioni, e si ritiene che **un quadro non obbligatorio** costituisca la migliore soluzione in un'ottica di elaborazione di prodotti adattati ai rischi naturali in una determinata area geografica.

Conseguentemente si richiede agli Stati membri e alle autorità pubbliche di adottare adeguate misure di prevenzione al fine di attenuare le conseguenze delle calamità naturali; si invitano i governi a creare e mantenere unità di risposta alle crisi allo scopo di mitigare gli effetti delle crisi stesse; si invitano gli Stati membri a proporre incentivi che incoraggino i cittadini a tutelarsi e ad assicurare i loro beni contro i danni; viene ricordato che, in ultima analisi, sono lo Stato o le autorità regionali a sostenere gran parte degli oneri diretti o indiretti relativi ai costi dei danni, a prescindere dal fatto che le cause siano naturali o antropogeniche, e si propone di imporre agli Stati membri e alle autorità regionali il dovere di riconoscere l'importanza della prevenzione dei rischi e di trasformarla in un pilastro della strategia in materia di investimenti, dal momento che, in termini di efficienza, sarebbe meglio ri-

[27] http://eur-lex.europa.eu/legal content/IT/ALL/?uri=URISERV%3Apr0005

[28] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0005+0+DOC+XML+V0//IT

durre al minimo le conseguenze delle calamità piuttosto che limitarsi a fornire una copertura assicurativa e risarcire i danni in seguito.
Quindi, proprio perché gli Stati vengono considerati nell'ambito dell'UE solo alla stregua di meri competitor (piuttosto che come delle collettività di persone), purché non si determinino situazioni che possano incidere sulle propensioni concorrenziali, la spinta delle istituzioni europee verso l'introduzione di assicurazioni private obbligatorie (in luogo di aiuti di stato o spesa pubblica eccessiva) per ripagare i danni susseguenti a calamità naturali è molto forte.
Del resto, questa stessa spinta (fallita in alcuni Stati[29]), ha già portato altri Paesi verso questa soluzione: negli **Stati Uniti** opera la Federal Emergency Management Agency (FEMA), ovvero l'Agenzia federale per la gestione delle emergenze, che amministra il Programma nazionale per l'assicurazione contro le inondazioni (Nfip), istituito nel 1968.
La Fema, inoltre, individua le mappe di rischio a cui corrispondono specifiche mappe dei premi assicurativi. All'interno di queste aree ogni forma pubblica di aiuto o di incentivo agli insediamenti produttivi e residenziali non può essere erogata se manca l'assicurazione. Anche se l'adesione dell'autorità locale è volontaria, l'incentivo ad aderire al programma federale è molto forte, perché i cittadini della comunità locale non vogliono perdere gli sconti sulla polizza e le altre agevolazioni.
In Europa, la **Francia**[30] con una legge del 1982, ha fatto sì che le garanzie sulle catastrofi naturali siano un'estensione del contratto di assicurazione a cui le compagnie non possono sottrarsi.
Il sistema assicurativo è gestito dalla *Caisse Centrale de Reinsurance*, società di riassicurazione di proprietà pubblica, che offre alle imprese assicuratrici la possibilità di riassicurarsi contro il rischio da calamità naturale, e qualora i fondi della stessa non risultassero sufficienti a coprire i danni da indennizzare, interviene lo Stato nella forma di una garanzia patrimoniale illimitata.
Si tratta di un sistema ibrido: da una parte si rinvia al meccanismo classico dell'assicurazione, per cui i risarcimenti vengono erogati direttamente dalle società assicuratrici; dall'altra allo Stato, che interviene in maniera significativa, stabilendo l'obbligatorietà dell'assicurazione da catastrofe naturale, la definizione di un premio unico per tutti gli assicurati, la declaratoria di catastrofe naturale ed offrendo una garanzia.
In **Spagna** l'assicurazione è obbligatoria ma alla gestione di questo settore assicurativo è preposto un ente di natura puramente pubblica, denominato *Consorcio de Compensación de Seguros*.
Si tratta di un'organizzazione statale, con un proprio stato giuridico e piena capacità di operare, che regola le sue attività in base alle leggi in vigore e alle norme del settore privato[31].
In **Norvegia** pure rispondono le agenzie private dei danni per calamità naturali così tutte le compagnie di assicurazione che coprono i danni da incendio, hanno istituito il *Norsk Naturskadepool*, ossia un pool danni: di conseguenza, i danni provocati da calamità naturali vengono segnalati

[29] Si vedano ad esempio i tentativi infruttuosi verificatisi in Austria, Germania ed Italia.
Per una compiuta informazione sulle vicende Italiane v. Buzzacchi - Pagnini, Terremoti: intervento pubblico e/o assicurazione privata, in Cons., dir. e mercato, 2012, p. 80 e ss.; AA.VV., Calamità naturali e coperture assicurative. Il risk management nel governo dei rischi catastrofali, (a cura di) A. Coviello, Palermo, 2013; Fichera, Calamità naturali, principi costituzionali e agevolazioni fiscali, p. 1222 e ss.
[30] Il caso Francese è certamente quello più rilevante, v. Buffa, The French System, in AA.VV., Tax Implications of Environmental Disasters and Pollution, cit., p. 135 e ss.; sull'esperienza dei paesi Scandinavi v. Westberg - Trenta, The Systems Adopted by the Nordic Countries, ibidem, p. 104 e ss.
[31] Per i riferimenti alle diverse legislazioni nazionali si rinvia al volume AA.VV., Tax Implications of Environmental Disasters and Pollution, cit. (in cui sono trattati i sistemi nazionali di Austria, Francia, Germania, Italia, Portogallo, Spagna, Svezia e Paesi scandinavi, Ungheria, Giappone).

dalle Compagnie al pool e quindi ridistribuiti alle stesse in base alla loro quota di mercato[32].
Vi è poi l'esperienza **Ungherese**. In tale sistema si rinviene una sorta di "assicurazione pubblica" per le vittime delle alluvioni: i cittadini, proprietari di case in aree a rischio, sono invitati a aderire ad un apposito Fondo Statale (*Wesselényi Miklós árés belvízvédelmi alap*) ed a versare una somma forfettaria; il Fondo è parte del sistema finanziario pubblico; se si verifica una calamità il Fondo compensa i danni esclusivamente in favore dei cittadini che hanno precedentemente aderito e contribuito[33].
Nel **Regno Unito** è stata introdotta una normativa in favore di forme assicurative a copertura del rischio alluvioni ("Flood Re").
Poiché il fondo di riassicurazione sarà finanziato in parte con un prelievo ripartito fra gli operatori del settore, si è ipotizzata una forma di Aiuto di Stato distorsivo che però la Commissione Europea ha ritenuto compatibile, in quanto tale copertura assicurativa non potrebbe essere altrimenti disponibile sul mercato privato, e quindi la misura rimedia ad un fallimento del mercato, senza falsare ingiustificatamente la concorrenza [34].
Dalla panoramica comparatistica si evince, quindi, che nonostante le spinte delle istituzioni Europee, e ricerche empiriche secondo cui la migliore risposta alle calamità dovrebbe essere basata su un sistema misto ed articolato in cui dovrebbero trovare spazio forme di assicurazione obbligatoria[35], solo alcuni Paesi hanno introdotto queste ultime, mentre altri provvedono con azioni di finanza pubblica, sussidi finanziari anche di natura compensativa[36] e benefici tributari (che, tra tutti, potrebbero apparire meno efficaci per coloro che, a causa della calamità, non sono in grado di produrre reddito)[37].
Inoltre anche se si cerca di preferire i sussidi finanziari diretti alle famiglie perché
sono meno inclini a rientrare nei divieti degli aiuti di Stato, non mancano anche gli interventi a favore delle imprese, anche se spesso collocati nella successiva fase della ricostruzione e dello sviluppo[38].
Al di là di quelle che sono le soluzioni adottate dai vari Paesi, comunque, il ricorso alle assicurazioni non è altro che l'altro lato della medaglia costituito dall'intervento pubblico da operarsi in pareggio di bilancio.
In tutti i casi in cui si pensa di sostituire all'intervento dello Stato, delle pseudo forme assicurative private, si dimostra una certa miopia nella visione d'insieme se queste stesse assicurazioni non sono accompagnate anche da politiche di sostegno statali dell'economia e, soprattutto, del lavoro.
Situazioni di crisi economiche, di stagnazione dell'economia, di bassi salari, nella migliore delle ipotesi, finisce per aggravare la situazione reddituale dei privati su cui finiscono per gravare anche le polizze assicurative; nella peggiore delle ipotesi, coloro che non stipulano alcuna assicura-

[32] https://www.cineas.it/lib/att/pag/234/78-situazione-legislativa-europea.pdf
[33] Kolozs, The Hungarian System, in AA.VV., Tax Implications of Environmental Disasters and Pollution, cit., p. 147 e ss.
[34] Comunicato stampa 29 gennaio 2015.
[35] AA.VV., Shift in Compensation between Private and Public Systems, cit.; Oecd, Good Practices for Mitigation and Financing Catastrophic Risks, cit.
[36] L'ammontare del ristoro varia nei diversi Stati: in Austria di norma si giunge sino al 50%, in Germania sino al 100%. Per l'esperienza Italiana v.: Buccico, I benefici fiscali per le aree colpite da calamità, cit., p. 1123 e ss.; Salvini - Supino, The Italian System, cit.
[37] Lorenzo Del Federico, Considerazioni Generali Sulla Finanza Pubblica Per Le Aree Colpite Da Calamità: Profili Europei E Comparatistici, su Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, fasc.1, 2016.
[38] V. ad es.: Haslener, Tax Incentives and Public Finance in Response to Natural Disasters: A Comparative Assessment of Austria and Germany, in AA.VV., Tax Implications of Environmental Disasters and Pollution, cit., p. 50 e ss.; Lopez Espadafpor, The Spanish System, ibidem, p. 72 e ss.; Westberg - Trenta, The Systems Adopted by the Nordic Countries, cit., p. 101 e ss.; Buffa, The French System, cit., p. 144 e ss.

zione perché non se lo possono permettere, rischiano di perdere anche un bene essenziale come la casa senza vedersi assegnato alcun contributo statale.
Ed anche se, a prima vista, parrebbe che la ricaduta degli effetti degli eventi catastrofici avvenga solo sui privati, il venir meno di una importante forma assistenziale cui lo Stato è costituzionalmente preordinato non solo viola specifici principi costituzionali, finisce per avere innegabili effetti sullo Stato stesso, quanto a perdita di posti di lavoro, di imprese e produttività e, conseguentemente, di entrate fiscali.

4) I fondi comunitari.

Sono in molti a ritenere che importanti fonti di finanziamento, in caso di eventi naturali, si possano reperire attraverso l'UE attraverso il ricorso al Fondo di Solidarietà dell'Unione Europea (**FSUE**)[39] istituito con regolamento (CE) n. 2012/2002, dell'11 novembre 2002, e allo Strumento Finanziario per la Protezione Civile (**SFPC**)[40].
Si ritiene che queste misure finanziarie[41] siano espressione della dimensione sociale assunta dall'Unione, in base alla clausola di solidarietà, introdotta dal Trattato di Lisbona nell'art. 222, 1 co.,**TFUE**, secondo cui "l'Unione e gli Stati Membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato Membro... sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo".
E anche se le misure di sostegno possono essere attivate soltanto a seguito di richiesta dello Stato colpito dalla calamità[42], quello su visto sembra prevedere un vero e proprio obbligo giuridico gravante sull'Unione e sugli Stati Membri per l'attivazione delle misure a sostegno dello Stato membro vittima della calamità[43] .
In base alla normativa Europea attuativa il Fondo di Solidarietà interviene in caso di rilevanti calamità[44] con un unico e complessivo finanziamento, concepito e quantificato come complementare rispetto agli impegni di finanza pubblica gravanti sullo Stato (unico responsabile della gestione del finanziamento Europeo) che ha subito la calamità naturale il quale deve essere utilizzato per:

- il ripristino immediato del funzionamento delle infrastrutture e degli impianti nei settori dell'energia, dell'acqua potabile, delle acque reflue, delle telecomunicazioni, dei trasporti, della sanità e dell'istruzione;

[39] Base normativa: Articolo 175, paragrafo 3, e articolo 212, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio, dell'11 novembre 2002, che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea e regolamento (UE) n. 661/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante modifica del regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea.

[40] Lorenzo Del Federico, CONSIDERAZIONI GENERALI SULLA FINANZA PUBBLICA PER LE AREE COLPITE DA CALAMITÀ: PROFILI EUROPEI E COMPARATISTICI, su Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, fasc.1, 2016.

[41] Sui meccanismi di funzionamento di tali misure finanziarie v. Pistone - Traversa, European Fiscal and Tax Policies for Damaged Areas: The European Legal Framework of Reference, in AA.VV., Tax Implications of Environmental Disasters and Pollution, cit., p. 15 e ss.

[42] Art. 222, 2 co., "Se uno Stato membro... è vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo, gli altri Stati Membri, su richiesta delle sue autorità politiche, gli prestano assistenza".

[43] Sulle implicazioni sistematiche della "clausola di solidarietà" v. per tutti Gestri, EU Disaster Response Law: Principles and Instruments, cit., p. 108 e ss.

[44] Una calamità è considerata rilevante se produce un danno di almeno tre miliardi di Euro o comunque incide per almeno lo 0,6% del PIL. Per «catastrofe naturale regionale» si intende invece qualsiasi catastrofe naturale che provoca, in una regione a livello NUTS 2, danni diretti superiori all'1,5 % del prodotto interno lordo (PIL) di tale regione. Qualora la regione interessata sia una regione ultraperiferica ai sensi dell'articolo 349 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la soglia è fissata all'1 % del PIL di tale regione (http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.4.html)

- la fornitura di strutture ricettive provvisorie e il finanziamento dei servizi di soccorso destinati a far fronte ai bisogni della popolazione colpita;
- la tempestiva messa in sicurezza delle infrastrutture di prevenzione e tutela del patrimonio culturale;
- il risanamento delle zone sinistrate, comprese le zone naturali.

Tra i vari presupposti per poter usufruire dei fondi, deve essere dimostrata l'esistenza di profonde e durature ripercussioni sulle condizioni di vita e la stabilità economica.
Questo significa, per la Commissione, un impatto negativo diretto sulla popolazione, ad esempio la sistemazione durevole in alloggi provvisori, l'indisponibilità durevole delle normali infrastrutture (acqua, elettricità, principali infrastrutture di trasporto, telecomunicazioni, ecc.), pericoli durevoli per la salute. L'aggettivo durevole va interpretato nel senso che la durata prevista del corrispondente impatto negativo diretto non è molto inferiore a un anno.
Lo Stato richiedente può inoltre dimostrare l'esistenza di un impatto negativo significativo sull'occupazione e/o l'attività economica che si prevede sarà avvertito per oltre un anno (aumento significativo della disoccupazione, diminuzione significativa della produzione industriale o agricola, riduzione significativa nel settore dei servizi, ad esempio nel turismo, ecc.)[45].
Non possono essere considerati, invece, i danni indiretti come ad esempio le perdite in termini di reddito e produzione dovute all'interruzione delle attività economiche (stipendi, ricavi delle società, cancellazioni nel settore turistico), contributi ridotti al sistema di previdenza sociale e perdita di raccolti futuri (mentre sono accettati i raccolti presenti andati distrutti).

La sovvenzione deve essere utilizzata entro 18 mesi a decorrere dalla data in cui è stata erogata.
Lo Stato beneficiario deve rimborsare la parte di sovvenzione rimasta inutilizzata. A sei mesi dalla scadenza del periodo di 18 mesi, il paese beneficiario deve presentare alla Commissione una relazione di esecuzione. Tale documento specifica in dettaglio le spese ammesse alla sovvenzione dell'FSUE e indica ogni altra fonte di finanziamento percepita, compresi i rimborsi assicurativi e gli indennizzi ottenuti da terzi[46].
L'accantonamento effettuato per tale Fondo, a copertura delle eventuali richieste, è di circa un miliardo di euro per anno; cifra che si rivela insufficiente dal momento che a fronte di danni stimati in oltre 10 miliardi di euro (in circa un decennio) il Fondo di Solidarietà ha erogato un contributo di 493 milioni.
L'ultima erogazione avvenuta in favore dell'Italia è quella per l'alluvione del 2014 (beneficiarie Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte e Toscana)[47], per un importo di 56 milioni [48].
Sul versante della protezione civile l'art. 6 TFUE attribuisce all'Unione la competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati Membri.
In base all'art. 196 TFUE l'Unione incoraggia la cooperazione tra gli Stati Membri al fine di rafforzare l'efficacia dei sistemi di prevenzione e di protezione dalle calamità naturali o provocate dall'uomo e l'azione dell'Unione è intesa a: *a*) sostenere e completare l'azione degli Stati Membri a livello nazionale, regionale e locale concernente

[45] http://confartigianato.ra.it/archivio/news/897/FondoDiSolidarietaAnalisi.pdf

[46] http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.4.html

[47] v. Commissione Europea, Comunic. stampa, EU Solidarity Fund: € 66.5 million for Bulgaria, Italy and Romania after Severe Flooding, 9 aprile 2015.

[48] Lorenzo Del Federico, *Considerazioni generali sulla finanza pubblica e le aree colpite da calamità: profili europei e comparatistici*,, su Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, fasc.1, 2016.

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

Gli strumenti attuativi sono costituiti dal Meccanismo di Protezione Civile (**MPC**) e dallo Strumento Finanziario per la Protezione Civile (**SFPC**).

Il MPC mira a facilitare la mobilitazione per l'immediata assistenza a Stati e popolazioni colpiti da calamità non solo all'interno, ma anche all'esterno dell'Unione (a differenza del Fondo di Solidarietà che opera solo all'interno). L'MPC non ha natura finanziaria, ad esso è tuttavia affiancato lo SFPC, che in base ad un regime analogo, è destinato al tempestivo finanziamento delle misure di soccorso e supporto alle popolazioni[49].

In definitiva, queste risorse finanziarie, sono certamente un valido supporto in caso di eventi catastrofici, ma non possono essere ritenute determinanti e non solo per l'entità esigua in rapporto ai danni solitamente conseguenti a questi eventi, ma anche per le condizionalità sulla cui base vengono erogate, i tempi di erogazione piuttosto lunghi nonostante le risorse siano destinate a fronteggiare la prima fase di emergenza, i numerosi parametri da rispettare e la documentazione da fornire (tanto che l'Italia ha inoltrato 10 domande per utilizzare il FSUE: 8 volte per catastrofi regionali straordinarie e due volte per catastrofi naturali gravi. Di queste 4 sono state accolte e sei respinte[50]).

5) Aiuti di stato

La questione di fondo, quindi, resta quella sulle politiche di intervento degli Stati e sulle misure finanziarie e fiscali nazionali da adottare in caso di eventi naturali e che, in base a quanto già anticipato, sono fortemente condizionate dai vincoli Europei.

Qualunque misura che finisca per impattare sulla dimensione economica dell'Unione, incidendo sulla concorrenza e sul mercato, pone innanzitutto dei problemi di compatibilità con il divieto di Aiuti di Stato.

A questo proposito occorre fare riferimento all'art. 107 TFUE il quale chiarisce che sono compatibili con il mercato interno "*gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali*" (lett. *b*, 2 co.).

Nonostante questa chiara disposizione, alcuni interventi operati dall'Italia in conseguenza di calamità naturali sono stati oggetto di indagine da parte della Commissione Europea[51].

[49] Lorenzo Del Federico, *Considerazioni generali sulla finanza pubblica e le aree colpite da calamità: profili europei e comparatistici*, su Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, fasc.1, 2016.

[50] http://confartigianato.ra.it/archivio/news/897/FondoDiSolidarietaAnalisi.pdf

[51] Secondo la Commissione: "dopo il terremoto del 1990 in Sicilia e le inondazioni del 1994 in Italia settentrionale, le autorità italiane hanno consentito alle imprese di sospendere e rinviare il pagamento delle imposte, dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi obbligatori in caso di ubicazione nelle zone colpite da tali calamità naturali. La normativa italiana adottata tra il 2002 e il 2005 ha convertito tali rinvii e sospensioni in misure di condono che hanno ridotto del 90% il debito fiscale e contributivo delle imprese...."; — "nel periodo 2007-2011, l'Italia ha adottato misure analoghe nell'ambito dei terremoti in Umbria e nelle Marche (1997), in Molise e in Puglia (2002) e in Abruzzo (2009), riducendo del 60% gli importi di imposte o contributi sociali dovuti dalle imprese situate nelle aree colpite"; — "una misura analoga ha ridotto del 50% gli importi dovuti da imprese situate nell'area colpita dall'eruzione vulcanica e dal terremoto in Sicilia (2002)". La Commissione evidenzia che tutte queste misure risultano prive di qualsivoglia collegamento con i danni effettivamente subiti dalle imprese (v. Lorenzo Del Federico, Considerazioni Generali Sulla Finanza Pubblica Per Le Aree Colpite Da Calamità: Profili Europei E Comparatistici, su Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, fasc.1, 2016).

Questa ha ritenuto che le misure finanziarie e fiscali adottate in Italia "non erano ben orientate allo scopo di indennizzare i danni arrecati alle imprese a seguito di calamità naturali". In particolare, secondo la Commissione: "le misure (ad eccezione della misura relativa alle alluvioni del 1994 in Italia settentrionale) non obbligavano le imprese a dimostrare di avere subito un danno: un'impresa situata in una zona ammissibile poteva beneficiare degli aiuti a prescindere dal fatto di avere subito o meno un danno a causa di una data calamità naturale...; inoltre le misure non imponevano alle imprese di provare l'importo dei danni subiti, il che significa che l'importo dell'aiuto non era commisurato al valore effettivo del danno. Di conseguenza, alcune imprese hanno ottenuto un indennizzo senza aver subito alcun danno, mentre altre hanno beneficiato di una sovra-compensazione dei danni..." [52].

In conclusione, secondo la Commissione, tutto ciò ha conferito alle imprese italiane un indebito vantaggio economico rispetto alla salvaguardia della concorrenza e del mercato interno, dando corpo ad Aiuti di Stato incompatibili.

Altri profili di criticità circa la possibilità di ricorrere agli aiuti di Stato si pongono a proposito della nozione di calamità, che le istituzioni Europee tendono a delimitare[53] e contenere[54] , mentre gli Stati Membri tendono ad ampliare.

La Corte di Giustizia UE, infatti, ha stabilito che possono configurarsi come calamità naturali terremoti, valanghe, slavine ed inondazioni ma, ai fini del diritto Europeo, in un'ottica di bilanciamento tra equilibri concorrenziali e finalità solidaristiche[55], è necessario che lo Stato Membro preveda una descrizione analitica e precisa dell'evento[56] e vi sia una valutazione dettagliata dei danni subiti[57].

Inoltre occorre tenere presente il nuovo regime previsto dall'art. 50 del Regolamento n. 651/2014, entrato in vigore il 1 luglio 2014 e destinato ad applicarsi fino al 31 dicembre 2020[58].

I regimi di aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da "terremoti, valanghe, frane, inondazioni, trombe d'aria, uragani, eruzioni vulcaniche e incendi boschivi di origine naturale" sono compatibili *ex* art. 107 e sono esentati dall'obbligo di notifica *ex* art. 108 TFUE, purché soddisfino i requisiti generali previsti dal Regolamento e le seguenti specifiche condizioni:

- le autorità competenti dello Stato abbiano riconosciuto formalmente il carattere di calamità naturale dell'evento;
- sussista un nesso causale diretto tra i danni provocati dalla calamità naturale e il danno subito dall'impresa;

[52] Per l'analitica ricostruzione del quadro normativo v.: Fichera, Calamità naturali, principi costituzionali e agevolazioni fiscali, cit., p. 1218 e ss.; Buccico, I benefici fiscali per le aree colpite da calamità, cit., p. 1121 e ss.; Salvini - Supino, The Italian System, cit., p. 77 e ss.

[53] Commissione Europea, European Union Guidelines for State Aid in the Agricultural and Forestry Sectors and in Rural Areas 2014 to 2020, in Official Journal of the European Union, no. C 204, 1 luglio 2014, p. 1 e ss., punto 1.2.1.

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

[55] Fichera, *Calamità naturali e aiuti di Stato: il caso dell'Abruzzo*; Gallo, *Politiche europee, finanza e fiscalità per le aree danneggiate, pp. 1216-1217*; Pistone - Traversa, European Fiscal and Tax Policies for Damaged Areas, ; Buccico, I benefici fiscali per le aree colpite da calamità naturali, in Dir. e prat. trib., 2013, I, p. 1106 e ss.

[56] Corte Giust, UE, Atzeni e altri c. Regione autonoma della Sardegna, C-346/03 e 529/03, sent. 23 febbraio 2006, in ECR I-01875.

[57] V. Corte Giust., UE: Germania c. Commissione, C-156/98, sent. 19 settembre 2000, punto 49 e 54; Germania c. Commissione, C-301/96, sent. 30 settembre 2003, punti 66 e 71; Grecia c. Commissione, C-278/00, sent. 29 aprile 2004, punti 81 e 82; Atzeni, sent. 23/2006 cit., punto 79; Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE c. Commissione, C-268/06, sent. 25 giugno 2008, punto 52. V.Fichera, Calamità naturali e aiuti di stato. il caso dell'Abruzzo, Buccico, I benefici fiscali per le aree colpite da calamità, p. 1108 e ss.

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

- gli aiuti siano adottati al massimo nei tre anni successivi alla data della calamità e siano comunque concessi al massimo entro quattro anni da tale data;
- i costi ammissibili siano limitati ai danni subiti come conseguenza diretta della calamità naturale, valutati da un esperto indipendente riconosciuto dall'autorità nazionale competente o da un'impresa di assicurazione;
- l'aiuto e tutti gli altri pagamenti ricevuti a copertura dei danni, compresi i pagamenti nell'ambito di polizze assicurative, non superino il 100% dei costi ammissibili.

Soltanto gli aiuti volti a compensare le imprese in ragione dei danni ad esse arrecati dalle calamità risultano compatibili *de iure* con il mercato interno e sono esentati dall'obbligo di notifica.

Viceversa le misure di sviluppo promuovono la crescita economica nel medio-lungo termine, favorendo gli incrementi reddituali delle imprese. Pertanto tali misure sono in genere incompatibili con il mercato interno ad eccezione dei casi previsti dall'art. 107, 3 co., lett. *a*) o *c*).

Non pare superfluo ricordare che ai fini dell'applicazione di queste disposizioni "la Commissione gode di un'ampia discrezionalità, il cui esercizio involve accertamenti e valutazioni di natura economica e sociale che debbono essere effettuati all'interno del contesto Comunitario" [59].

Inoltre, tale ampia discrezionalità finisce per avere effetti sulle scelte politico-legislative, laddove è ormai esplicitamente previsto che possono essere considerate compatibili con il mercato interno anche "*le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione*" (art. 107, 3 co., lett. *e*, TFUE)[60].

6) Considerazioni conclusive sull'intervento pubblico.

Il farraginoso sistema del divieto degli aiuti di Stato, quindi, è un ulteriore elemento di limitazione dell'intervento statale in un ulteriore settore in cui il bisogno dei cittadini travolti dagli effetti di calamità naturali non potrebbe essere diversamente soddisfatto.

In ogni caso, come si è anticipato nelle pagine precedenti, se pure si riesca a non incappare nei suddetti divieti, destinare risorse pubbliche alle aree colpite rimane comunque un'impresa difficile, se non impossibile (a meno che non vi sia una diversa distribuzione di risorse già stanziate). Le norme introdotte a seguito del recente Fiscal Compact e, in Italia, il nuovo art. 81 della Costituzione impongono un contenimento della spesa pubblica entro limiti così stringenti che non è possibile destinare risorse economiche aggiuntive nel caso del verificarsi di un evento eccezionale.

A ciò si somma l'idea diffusa nell'opinione pubblica che le risorse da destinare alla ricostruzione post evento siano troppo facilmente accessibile a faccendieri e corrotti, con conseguente sperpero di risorse, con conseguente alimentazione dell'idea di introdurre le assicurazioni obbligatorie.

Eppure, studiosi di varia estrazione, concordano nel ritenere che un disastro naturale non solo può rappresentare un fattore di sviluppo nel medio-lungo termine, ma esso si pone anche come indicatore di una identità collettiva, misurando la capacità di risposta dello Stato colpito[61].

Laddove lo Stato colpito dal disastro risulti capace di rispondere, determinerà in quelle stesse zone occasioni di sviluppo, cambiamento ed innovazione, per cui la capacità di rispondere si pone

[59] V. ad es. Corte Giust. UE, Atzeni, sent. 23/2006 cit., punto 84.

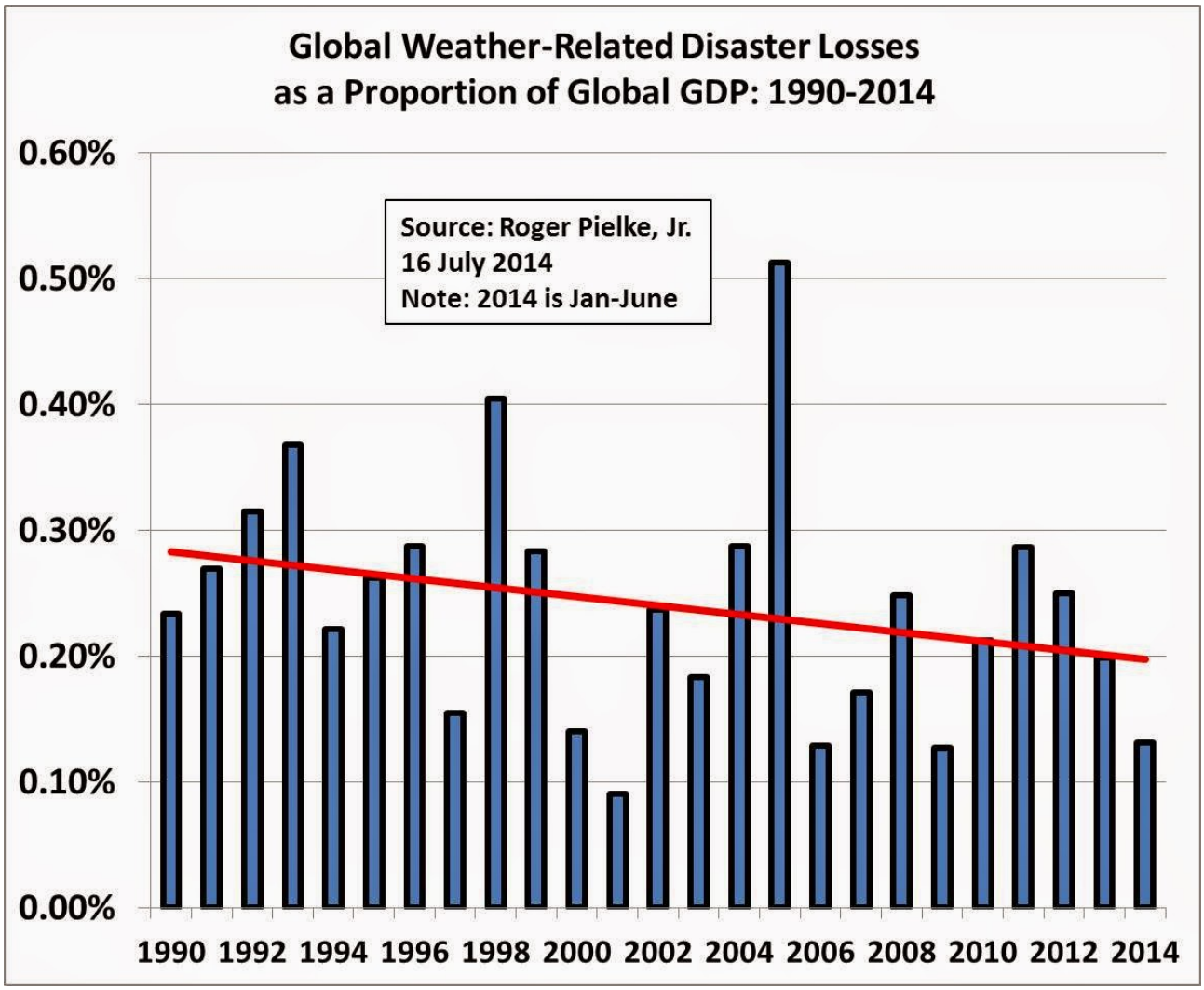
[60] Lorenzo Del Federico, *Considerazioni Generali Sulla Finanza Pubblica Per Le Aree Colpite Da Calamità: Profili Europei E Comparatistici*, su Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, fasc.1, 2016.

[61] Per tali considerazioni v. Pelling - *Dill, Natural Disaster as Catalysts of Political Action,* in ISP/NSC Briefing Paper, no. 06/2001, p. 4 e ss., ma sopratutto Gerelli, Catastrofismo e terremoti, cit., p. 11 e ss., p. 117 e ss.; Gallo, Politiche europee, finanza e fiscalità per le aree danneggiate, cit., p. 1215.

anche come chiave di lettura per valutare l'effettività/efficienza della leadership istituzionale e delle misure finanziarie adottate.

Così che diventa essenziale focalizzarsi non solo sulla reazione immediata per fronteggiare il disastro, ma anche su la reazione di medio-lungo termine, che si configura come vero e proprio indicatore della efficienza e della capacità d'innovazione dello Stato colpito.

A tale proposito il prof. **Roger Pielke,** pubblicava un grafico ricavato dai dati del Munich Re e dell'ONU, nel quale si evince **che** le perdite economiche dovute ai disastri naturali di origine meteorologica, rapportati al PIL, appaiono in costante diminuzione**.**


Global Weather-Related Disaster Losses
as a Proportion of Global GDP: 1990-2014
0.60%
0.50%
0.40%
0.30%
0.20%
0.10%
0.00%
Source: Roger Pielke, Jr.
16 July 2014
Note: 2014 is Jan-June
1990 1992 1994 1996 1998 2000 2002 2004 2006 2008 2010 2012 2014

Ovviamente, i costi provocati dai danni di un disastro naturale dipendono quasi sempre dalle condizioni economiche antecedenti all'evento catastrofico[62].
Esistono studi specifici a tal proposito che trovano i loro presupposti in due teorie principali che hanno sempre diviso gli economisti: a Real Business Cycle (RBC)[63], e la Endogenous Business Cycle (EnBC)[64].
Alcuni economisti hanno analizzato le interazioni tra fluttuazioni economiche e disastri naturali appoggiandosi all'EnBC utilizzando il Non-Equilibrium Dynamic Model (NEDyM) di Hellgate (2008)[65], evidenziando che le perdite complessive dovute ad un disastro naturale dipendono fortemente dalla fase in cui si trova il business cycle al verificarsi dell'evento: il costo può essere minimo quando l'economia si trova in uno stadio recessivo, mentre è massimo (arrivando al 3% del PIL) quando avviene in una fase di grande espansione economica, quando il tasso di crescita è attorno al suo livello massimo.
Hellgate, inoltre, aveva dimostrato anche che i dati sono fortemente influenzati dalla flessibilità degli investimenti.
Se la flessibilità è nulla, l'economia non riesce a reagire ai danni che subisce per la difficoltà di aumentare gli investimenti per la ricostruzione, e la perdita totale di Pil si aggira attorno allo 0,15%.
Quando gli investimenti possono rispondere agli stimoli di profittabilità senza destabilizzare l'economia, ossia quando il coefficiente di flessibilità è inferiore a 1,39 ma non nullo, allora quest'ultima può rispondere positivamente allo shock di capitale produttivo generato dall'evento catastrofico.
Se il coefficiente di flessibilità è uguale a 1 la perdita di Pil si aggira attorno allo 0,01%, grazie alla migliore flessibilità degli investimenti.
Quando il coefficiente di flessibilità è maggiore di 1,39 l'economia subisce gli effetti dell'Enbc (endogenous business cycle), rischiando di trovarsi in fasi di alta vulnerabilità alternate ad altre di bassa (nel primo caso quando si trova in una fase di forte crescita economica, nel secondo quando si trova in una fase di bassa crescita economica).
La perdita totale di Pil, in media, dovrebbe aggirarsi attorno allo 0,12%, quindi fortemente negativa.
Vi sono vari esempi di questo andamento in Italia.
Il Terremoto del Friuli del 6 maggio 1976: ad esso si è fatto fronte con la legge statale 8 agosto 1977 n. 546. La ricostruzione non è stata impostata per ripristinare la situazione precedente al sisma (quindi con finalità prevalentemente risarcitoria del danno), ma per inserire la ricostruzione in un più elaborato processo di sviluppo regionale.
La ricostruzione, inoltre, è stata affidata alle autorità locali e alla regione, e a quest'ultima, in particolare, è stato affidato il compito di riorganizzare le modalità e le normative di ricomposizione spaziale e funzionale del territorio.
Dopo aver provveduto a risolvere la situazione d'emergenza, l'amministrazione regionale ha disposto di recuperare tutti gli edifici non danneggiati irrimediabilmente, per preservare il patrimonio a livello storico quale specifica testimonianza di una identità culturale irriproducibile.

[62] Benson e Clay, 2004, Stephane Hellgate e Micheal Ghil, 2008
[63] Originata dal lavoro di Slutsky (1927) e Frisch (1933), sostiene che le fluttuazioni di un sistema economico dipendano esclusivamente da shock provenienti dall'esterno
[64] Sostiene che le fluttuazioni economiche sono frutto di un processo intrinseco al sistema economico, che lo fanno mutare (Kalecki, 1937; Harrod, 1939; Kaldor, 1940; Samuelson, 1939; Hicks, 1950; Goodwin, 1967; Day, 1982; Grandmont, 1985; Chiarella et al., 2005).
[65] Complesso modello in cui il business cycle deriva dall'instabilità prodotta dalla relazione investimenti-profitti, relazione che ricorda quella Keynesiana moltiplicatore-acceleratore.

Dopo due anni erano già stati ristrutturati circa 15000 edifici, e con la legge regionale n. 63 del 1977 vengono anche illustrati gli strumenti tecnico-amministrativi e le risorse finanziarie destinate alla ricostruzione del territorio colpito dal terremoto del 1976 con la precisa idea che la ricostruzione è vista come un'opportunità di rilancio dello sviluppo regionale attraverso: il conseguimento di nuove e più sicure condizioni di equilibrio idrogeologico; un consolidamento e qualificazione della base produttiva; un ammodernamento e razionalizzazione della struttura urbana, attraverso anche il massimo recupero possibile del patrimonio edilizio preesistente al sisma; il completamento ed ammodernamento del sistema infrastrutturale regionale.

Queste linee guida portarono il Friuli a ripristinare il proprio assetto urbanistico e funzionale, e ad avviare un processo di sviluppo economico e occupazionale tanto che pochi anni dopo il sisma i posti di lavoro andati perduti erano stati completamente ristabiliti e l'attività di ricostruzione partita nel 1978 si è conclusa attorno al 1989.

Complessivamente l'opera di ricostruzione è costata circa 5000 miliardi di lire, in gran parte frutto degli stanziamenti dello Stato consentendo al Friuli di ricostruire tutto nell'arco di un decennio. Né è prova il Pil friulano che è cresciuto costantemente dal 1970 fino al 2007-2008 circa, anni che danno inizio alla crisi economica attuale.

Oltre al PIL, altro elemento che rifletteva tale situazione erano le importazioni nette: il Friuli, malgrado il sisma, non ha dovuto aumentare le importazioni per poter affrontare l'emergenza. Anche negli anni del terremoto sembra che le importazioni nette scendano fino a diventare negative nel 1993. È un dato molto significativo, che indica una regione in salute e che negli anni ha saputo tenere sotto controllo la propria bilancia commerciale fino ad essere in grado di esportare più di quanto importasse.

Contrariamente a quanto si dice sugli sprechi le medesime conclusioni sono state tratte con riferimento al terremoto che ha colpito **l'Irpinia nel 1980.**

Il Pil ha avuto un andamento tendenzialmente crescente dal dopo terremoto e sino al 2007-2008, anni in cui si accusano gli effetti della crisi economica che sta colpendo l'economia mondiale.

Anche in queste zone si è registrato un calo nella produzione industriale a metà degli anni ottanta, seguito successivamente da una rapida ripresa. Anche qui è ipotizzabile un effetto di medio-lungo periodo del terremoto irpino: la prima fase di calo è dovuta chiaramente alla possibilità che siano state distrutte diverse aziende del territorio compromettendo sia il lato produttivo che il lato commerciale; la seconda fase di crescita potrebbe essere dovuta alla ricostruzione ed alla ripresa dell'attività produttiva, accompagnata da miglioramenti tecnologici finanziati anche grazie alle sovvenzioni statali.

Le importazioni nette hanno avuto un andamento crescente dal 1980 in poi, per poi abbassarsi nuovamente a metà anni 90 e rimanere stabili negli anni successivi[66].

Rispetto a questo quadro del passato, invece, il quadro legislativo attuale presenta degli aspetti inverosimili se si considerano tutte le disposizioni che impongono il rispetto del patto di stabilità interno e che, quindi, impediscono quegli spazi di manovra che in passato hanno consentito la ripresa economica nelle aree colpite. Si è già ac-

[66] Matteo Durigon, *Effetti economici dei terremoti in Italia: un'analisi quantitativa*, 2012 su http://dspace.unive.it/bitstream/handle/10579/2705/811501-1163313.pdf?sequence=2
v. Disastri naturali, crescita e istituzioni: l'evidenza empirica di due terremoti di Guglielmo Barone e Sauro Mocetti, *gennaio 2014 su* https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temidiscussione/2014/2014-0949/index.html testo integrale in inglese su https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2014/2014-0949/en_tema_949.pdf

cennato alla necessità di rispettare i vincoli di bilancio. Deve aggiungersi che, l'art. 77 bis del D.L. 112/2008 dispone che sono escluse dal saldo finanziario le risorse statali sostenute dalle province e dai comuni per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza.

Tale disposizione determina, però, due importanti conseguenze.

Da un lato che i comuni colpiti da calamità naturali che finanziano autonomamente le spese necessarie a far fronte alle emergenze, non sono esclusi dall'obbligo di dover rispettare il saldo finanziario nonostante il verificarsi dell'evento eccezionale.

Con la conseguenza che laddove il Comune ha fondi necessari per far fronte all'emergenza, rischia comunque di sforare il Patto di Stabilità e pone i suoi cittadini nelle limitazioni e nelle pesanti sanzioni previste per il mancato rispetto del Patto (riduzione del fondo di solidarietà, divieto di ricorrere all'indebitamento, divieto di assunzione di personale, etc. etc.).

Dall'altro che laddove il Comune utilizzi risorse di provenienza statale, queste non vengono conteggiate ai fini del saldo finanziario del Comune, ma sono conteggiate quanto al rispetto del patto di stabilità esterno statale con l'effetto che lo Stato difficilmente, in uno stato di difficoltà come quello a cui si assiste ormai da qualche anno, stanzierà adeguate risorse (se non, come si è visto, a costo di aumentare imposte e tasse o distrarre risorse da altri servizi essenziali) o comunque quelle stese risorse saranno soggette ai limiti che si sono visti nelle pagine precedenti quanto al divieto di aiuti di Stato ecc.

Ed anche se alcuni comuni hanno richiesto alla Corte dei conti una interpretazione costituzionalmente orientata in tema di norme derogabili con le ordinanze contingibili e urgenti disposte dai sindaci ai sensi dell'art. 54 del TUEL (avallata dalla giurisprudenza amministrativa[67]) questa continua a sostenere la tesi che i principi di coordinamento della finanza pubblica siano inderogabili[68]-[69].

Quelli che si sono analizzati in queste pagine, quindi, altro non sono che gli ulteriori effetti conseguenti all'adesione del Paese all'UE e alla cessione della propria sovranità monetaria.

Il rispetto dei vincoli di bilancio non solo non consente di avere risorse economiche sufficienti a prevenire effetti catastrofici conseguenti alle calamità naturali, attraverso azioni di manutenzione straordinaria del territorio, adeguamento alle norme anti-sismiche, realizzazione di solide infrastrutture e di tutto quanto necessario ad innalzare il livello di benessere e qualità di vita degli abitanti di quegli stessi territori (che come su visti minimizzano gli effetti delle calamità naturali), ma non consente neppure di porvi rimedio una volta che gli eventi calamitosi si sono verificati se non a costo di rinunciare ad altri servizi essenziali quali sanità, trasporti, istruzione. Il che non solo non è previsto dalla Carta costituzionale, ma ne rappresenta una espressa ed indiscutibile violazione.

---

[67] Consiglio di Stato, Sez. IV 13 dicembre 1999, n. 1844, TAR Campania Napoli, Sez. I, 6 marzo 2003, n. 2227

[68] Corte dei conti, Sez. reg. controllo per la Basilicata, deliberazione n. 4/2010, Sez. reg. controllo per la Liguria, deliberazione n. 19/2012 , Corte Conti reg. (Calabria) sez. giurisd. 22 ottobre 2012 n. 293 , Corte Conti reg. (Puglia) sez. contr. 21 novembre 2014 n. 200

[69] Franco Caridi *"Eventi calamitosi finanziati con fondi propri e rispetto del Patto di Stabilità"* pubblicato il 29.10.15 su http://www.altalex.com/documents/news/2015/10/29/eventi-calamitosi-patto-stabilita.