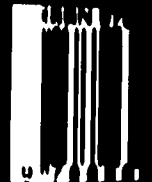


OLTRE MONTEGO BAY
NUOVE TENDENZE
VERSO IL CONTROLLO
DEGLI SPAZI MARINI
ADIACENTI

a cura di LUIGI SICO

Editoriale Scientifica



Volume pubblicato con il contributo MIUR per la ricerca PRIN 2006 svolta dal Dipartimento di Scienze Internazionalistiche e di Studi sul sistema politico ed istituzionale europeo dell'Università degli Studi di Napoli Federico II e dal Dipartimento di Discipline giuridiche dell'Università degli Studi di Cassino.

INDICE

Prefazione di Talitha Vassalli di Dachenhausen IX

SEZIONE I

LUIGI SICO
Dalla libertà dei mari alla disciplina analitica delle attività di utilizzazione degli spazi marini 3

SIMONETTA IZZO
Il ruolo plurifunzionale della zona di protezione ecologica nel Mediterraneo 27

MARIA TERESA STILE
Protezione dell'ambiente marino nell'area mediterranea e strategie contro l'inquinamento accidentale da idrocarburi: la prospettiva comunitaria 55

RITA MAZZA
Il protocollo di Almeria sulla gestione integrata delle zone costiere nel Mediterraneo 83

VINCENZO MARZUILLO
Diritto di pesca e tutela delle risorse alieutiche nel Mediterraneo 109

GIANCARLO SCALESE
I poteri dello Stato costiero a tutela del patrimonio culturale sommerso nell'ambito della cd. «zona archeologica» 129

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2009
Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli

www.editorialescientificasrl.it es@editorialescientificasrl.it

ISBN 978-88-6342-141-5

VI	INDICE	INDICE	VII
FRANCESCO MAIELLO <i>La legislazione italiana in materia di patrimonio culturale sommerso</i>	155	CHIARA FONTANA <i>La tassazione portuale in Italia: vincoli comunitari e limiti di sistema</i>	309
SALVATORE GUZZI <i>Il progetto di accordo sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo nel Mediterraneo</i>	177	MARIA PIA NASTRI <i>Profili tributari relativi alla concessione di beni demaniali marittimi: cenni sul contratto di ormeggio</i>	325
ANNA CHIARA FORTE <i>La tutela del patrimonio culturale sommerso in Italia: il ruolo delle soprintendenze per i beni archeologici e culturali alla luce dei recenti ritrovamenti nel Mare Mediterraneo</i>	191	DEA SQUILLANTE <i>Tonnage Tax: compatibilità tra normativa interna e comunitaria</i>	343
TALITHA VASSALLI DI DACHENHAUSEN <i>Unione per il Mediterraneo e delimitazione delle zone marittime</i>	207		
SEZIONE II			
RAFFAELE PERRONE CAPANO <i>Introduzione</i>	215		
ROBERTA ALFANO <i>La fiscalità delle isole: il caso italiano tra limiti interni e principi comunitari</i>	227		
LOREDANA STRIANESE <i>Le deroghe al principio di incompatibilità degli aiuti di Stato tra effettività del vantaggio fiscale in relazione alle specificità regionali, ripercussioni settoriali e rispetto dei principi costituzionali</i>	249		
FILOMENA DANIELA PICCOLO <i>Il Porto al centro di un processo stellare di sviluppo e di modernizzazione. Verso un nuovo modello di policy portuale</i>	271		
GIUSEPPINA SIMIOLI <i>Le autorità portuali: profili evolutivi della disciplina tributaria e demanio marittimo</i>	291		

LOREDANA STRIANESE*

LE DEROGHE AL PRINCIPIO DI INCOMPATIBILITÀ
DEGLI AIUTI DI STATO
TRA EFFETTIVITÀ DEL VANTAGGIO FISCALE
IN RELAZIONE ALLE SPECIFICITÀ REGIONALI,
RIPERCUSSIONI SETTORIALI
E RISPETTO DEI PRINCIPI COSTITUZIONALI

SOMMARIO: 1. Premessa. La Convenzione di Montego Bay e le peculiarità geografiche quali limiti regionali. – 2. Divieto di aiuti di Stato e deroghe espressamente previste dal Trattato. – 3. L'insularità come autonomo indicatore di situazioni di svantaggio e disparità, quale possibile criterio di deroga al divieto di cui all'art. 87, comma 1 del TCE. – 4. Le ricadute provocate dal diritto comunitario sulla fiscalità degli enti locali e territoriali tra coordinamento del sistema tributario e individuazione dei caratteri del federalismo fiscale – 5. Conclusioni e prospettive.

1. *Premessa. La Convenzione di Montego Bay e le peculiarità geografiche quali limiti regionali*

«È l'uomo, e non la natura, a dare inizio ai processi storici, ma è la natura, in larga misura a controllarli»¹. Le relazioni internazionali sono ormai governate da una realtà più cruda e più segnata dai limiti di quella che regola gli affari interni dei singoli Paesi. Ciò è tanto più importante oggi, in quanto la globalizzazione, anziché cancellare l'importanza delle connotazioni geografiche del territorio, le sta rinvigorendo. Difatti, i mezzi di comunicazione di massa e l'integrazione economica stanno indebolendo numerosi Stati, mettendo a nudo un mondo hobbesiano di piccole regioni litigiose. Al loro interno, le fonti di identità locale, etnica e religiosa vanno riaffermandosi, e poiché

* Ricercatore di Diritto tributario, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Napoli «Federico II».

¹ In detta citazione è riassunto il tema principale del pensiero di Sir Halford J. Mackinder, padre della geopolitica moderna, celebre per un singolo articolo: «Il perno geografico della storia», che trasse origine da una conferenza svoltasi nel 1904 per la Royal Geographical Society di Londra.

esse risultano ancorate a specifici territori, il modo migliore per interpretarle consiste nel soffermarsi sulla valutazione delle conformazioni geografiche degli stessi. Come accade per le faglie che provocano i terremoti, allo stesso modo e con ogni probabilità, il futuro politico sarà definito da conflitti e instabilità segnati da un'analoga logica geografica. Peraltro, lo sconvolgimento generato dall'attuale crisi economica va a rafforzare ulteriormente il rilievo da riconoscere alle analisi e alle considerazioni aventi ad oggetto la valenza territoriale e le specificità di uno Stato o di una regione, in quanto debilita l'ordine sociale e gli altri prodotti della civiltà umana lasciando, come uniche strutture di contenimento, le frontiere naturali del globo.

Di tutti gli eventi verificatisi e che continuano a manifestarsi forse, sarebbe opportuno rivalutarne l'interpretazione ambientale, riflettendo soprattutto, sulla considerazione strategica del mare aperto inteso come il «grande spazio comune» della civiltà non come limite, ma come potenzialità².

La tutela del mare da varie forme di inquinamento ha recentemente trovato disciplina nelle disposizioni codificate dalla III Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare, contenute nella Convenzione aperta alla firma a Montego Bay il 30 aprile 1982³. Il tema della «protezione e preservazione dell'am-

² Tale è il pensiero di Alfred Thayer Mahan, un capitano di vascello statunitense, autore de *L'influenza del potere marittimo sulla storia, 1660-1783*.

³ Il 16 novembre 1994, dodici mesi dopo il deposito del sessantesimo strumento di ratifica da parte della Guyana è entrata in vigore la Convenzione di Montego Bay, contestualmente all'Accordo integrativo, concluso a New York il 29 luglio 1994, modificativo della Parte XI della Convenzione stessa. Numerosi Stati anche industrializzati, tra i quali è da annoverare l'Italia, hanno ratificato i due strumenti convenzionali, realizzando in tal modo una partecipazione qualificata sia dei Paesi industrializzati sia dei Paesi in via di sviluppo al nuovo ordine internazionale dei mari. L'Accordo integrativo, approvato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite riunita in seduta straordinaria, il 28 luglio 1994, con 121 voti favorevoli, nessuno contrario e 7 astensioni (Colombia, Nicaragua, Panama, Perù, Russia, Thailandia, Venezuela), si applica a titolo provvisorio fino all'adozione della Risoluzione dell'A.G., a meno di una loro dichiarazione contraria (cfr. A/RES/48/263). Quarantuno Stati, oltre l'Unione Europea, hanno proceduto immediatamente alla firma dell'Ac-

biente marino» è oggetto della XII parte della Convenzione e comporta 46 articoli ripartiti in undici sezioni⁴. Le prime quattro enunciano gli obblighi che si impongono a tutti gli Stati e, fra questi, quelli di adottare le misure idonee a prevenire, ridurre o controllare l'inquinamento ed il dovere di informare gli Stati suscettibili di essere interessati da un inquinamento marino. La sezione quinta disciplina i diversi obblighi che si propongono allo Stato costiero in relazione alle diverse forme di inquinamento. Di regola, la giurisdizione ed i poteri di quest'ultimo sono esclusivi, salvo la concorrente competenza dello Stato di bandiera e dell'istituenda Autorità internazionale dei fondi marini per quanto attiene alla zona internazionale. In tema di inquinamento da navi, lo Stato di bandiera ha l'obbligo di adottare una regolamentazione avente almeno lo stesso grado di efficacia di quella elaborata dall'organizzazione internazionale competente (OMI). Ciò significa che al di là delle acque territoriali la sola regolamentazione applicabile è quella internazionale. La Convenzione regola inoltre le misure per facilitare l'esercizio dei poteri di polizia e controllo (sezione settima), i diritti degli Stati costieri sulla banchisa (sezione ottava), i profili

cordo in questione (cfr. Nations Unies, Division des affaires maritimes et du droit de la mer, Bureau des affaires juridiques, Bulletin du droit de la mer, Numero spécial IV, 16 novembre 1994). Il Parlamento italiano ha autorizzato la ratifica e la successiva esecuzione della Convenzione di Montego Bay con legge 2 dicembre 1994, nr. 689, in G.U. Suppl. ord., 19 dicembre 1994, nr. 295, p. 3 ss. Successivamente, il 12 gennaio 1995, l'Italia ha depositato presso il Segretario generale delle N.U. il proprio strumento di ratifica.

⁴ La Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare dedica alla protezione ed alla preservazione dell'ambiente marino l'intera Parte XII, distinta in ben 11 Sezioni e 46 articoli, dal 192 al 237. In essa, dopo le disposizioni generali in materia, sono riportate disposizioni sulla cooperazione mondiale e regionale, all'assistenza tecnica, alla sorveglianza continua ed alla valutazione ecologica, alla regolamentazione internazionale ed interna mirante a prevenire, ridurre e controllare l'inquinamento dell'ambiente marino, alla loro applicazione, alle loro garanzie, alle zone ricoperte dai ghiacci, alla responsabilità, alle immunità, ed agli obblighi derivanti da altre convenzioni sulla protezione e la preservazione dell'ambiente marino.

Per maggiori approfondimenti, vd. M. ANGELONI, A. SENESE, *Principi applicativi dei principali istituti del nuovo diritto del mare*, Bari, 1998, pp. 59-75.

di responsabilità (nona), l'esclusione dal campo di applicazione della normativa delle navi da guerra o di quelle statali utilizzate per fini diversi da quelli commerciali (decima); infine, la sezione undicesima prende in esame gli obblighi discendenti da altri strumenti internazionali con gli obiettivi ed i principi generali della Convenzione sul diritto del mare.

La nozione di convenzione «quadro» (o «cornice»), che nei suoi confronti è stata dalla dottrina suggerita⁵ non assume il significato di atto che organicamente enuncia una serie di principi destinati a trovare una specificazione in una successiva normativa di dettaglio.

Al contrario, la Convenzione di Montego Bay contiene una normativa «quadro» nel senso che l'atto forma una sorta di cornice, riprendendo e indirizzando regole che precedenti convenzioni multilaterali avevano già posto in essere.

L'esame delle norme contenute nella Convenzione di Montego Bay porta ad affermare la rilevanza assunta dalla tutela dell'ambiente marino, non più limitata all'interesse del singolo Stato costiero bensì estesa a tutti gli Stati, marittimi e non, onde garantire il prevalere di un interesse generale della Comunità internazionale alla preservazione della propria integrità ecologica.

Il carattere pubblicistico dei poteri ed il carattere *erga omnes* degli obblighi in materia d'inquinamento, nonché il loro stretto collegamento con l'interesse collettivo della Comunità internazionale, ha trovato ingresso nella Convenzione in rassegna con due nuovi istituti, quali il potere d'intervento dello Stato costiero in alto mare in caso di inquinamento massiccio ed il potere dello Stato del porto nei confronti di navi che entrino in porto dopo aver prodotto un inquinamento elevato dell'ambiente marino, senza nulla rilevare la circostanza che le acque inquinate siano o meno sottoposte alla giurisdizione di tale Stato.

⁵ In tal senso, STARACE, *La protezione dell'ambiente marino nella Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare*, in *Diritto Internazionale e protezione dell'ambiente marino*, Milano, 1983, p. 804; TREVES, *La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10.12.1992*, Milano, 1983, p. 48.

Tali istituti rappresentano l'esempio tangibile della portata delle trasformazioni subite dalla normativa internazionale in materia di protezione del mare contro l'inquinamento.

Il salto di qualità compiuto dalla citata normativa, in conclusione, può riassumersi nella considerazione che nel premiente interesse generale della Comunità internazionale, la materia dell'inquinamento marino tende ad affrancarsi da qualsiasi collegamento con l'esercizio della potestà di governo esplicita a titolo spaziale, connaturandosi invece come esercizio di poteri pubblicistici conferiti agli Stati e, parallelamente, agli obblighi *erga omnes* su di essi gravanti in siffatta materia.

L'UE racchiude una diversità territoriale straordinariamente ricca. La coesione territoriale mira ad assicurare lo sviluppo armonioso di tutti questi luoghi e a garantire che gli abitanti possano trarre il massimo beneficio dalle loro caratteristiche intrinseche. In questa ottica essa costituisce un mezzo per trasformare la diversità in un punto di forza che contribuisca allo sviluppo sostenibile di tutta l'Unione.

Una pluralità di questioni è associata alla coesione territoriale, tra le quali meritano particolare attenzione le difficoltà di alcune regioni contrassegnate da determinate caratteristiche geografiche.

La competitività e la prosperità dipendono in misura crescente dalla capacità delle persone e delle imprese di sfruttare nel modo migliore tutte le risorse territoriali. In un'economia mondiale globalizzata e interdipendente, tuttavia, la competitività dipende anche dalla capacità di costruire legami con altri territori per assicurare che le risorse comuni siano utilizzate in modo coordinato e sostenibile. La cooperazione, insieme al flusso della tecnologia e delle idee nonché dei beni, dei servizi e dei capitali, sta diventando sempre più un aspetto vitale dello sviluppo territoriale e un fattore determinante della crescita sostenibile e a lungo termine, di tutta l'Unione.

Una politica pubblica può aiutare i territori a sfruttare nel modo migliore le proprie risorse. Può inoltre aiutarli a trovare una risposta comune a problemi comuni, ad aumentare i profitti combinando le proprie attività, a sfruttare le complementa-

rietà e le sinergie e a superare le divisioni originate dalle frontiere amministrative. Molti dei problemi che i territori devono affrontare riguardano una pluralità di settori; per essere efficaci, le soluzioni necessitano pertanto un approccio integrato e cooperazione fra le varie autorità e le parti interessate. A questo riguardo il concetto di coesione territoriale getta dei ponti fra efficienza economica, coesione sociale ed equilibrio ecologico, ponendo lo sviluppo sostenibile al centro dell'elaborazione politica⁶. Le regioni insulari, che molto spesso sono montuose e nelle quali più della metà della popolazione vive in una regione frontiera (sono isole, sei delle sette regioni ultraperiferiche), rappresentano in modo significativo i territori più marcamente segnati da connotazioni geografiche specifiche che, il più delle volte, vengono catalogate come elementi di evidente criticità. Il 3% circa della popolazione europea, pari a 14 milioni, vive in regioni insulari. La loro diversità rende difficile una generalizzazione. Queste regioni variano infatti notevolmente in termini di popolazione e di PIL *pro capite*. Anche la crescita di quest'ultimo presenta variazioni che riflettono le differenze di struttura economica: mentre alcune sono completamente dipendenti dal turismo, altre hanno sviluppato settori di servizi altamente diversificati. Nella gran parte di queste regioni la popolazione è aumentata fra il 1995 e il 2004. In molte isole permangono tuttavia, problemi di accessibilità, di dimensioni limitate dei mercati e di costo elevato della fornitura dei servizi pubblici di base e dell'energia.

2. *Divieto di aiuti di Stato e deroghe espressamente previste dal Trattato*

Il tema correlato agli aiuti di Stato è, senza ombra di dubbio, oggetto di costante attenzione sia da parte della giurispru-

⁶In tal senso: COM(2008) 616 definitivo, COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO DELLE REGIONI E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, *Libro verde sulla coesione territoriale, Fare della diversità territoriale un punto di forza* (SEC(2008) 2550); Bruxelles, 6.10.2008.

denza sia da parte del legislatore. È stato, difatti, recentemente pubblicato il *corpus* di regolamenti generali sugli aiuti di Stato a finalità regionale per il periodo di programmazione 2007-2013⁷. Tale programmazione si dipana attraverso l'elaborazione di tre obiettivi che gravitano attorno agli assi della convergenza economica, della competitività e della cooperazione. Nell'ambito del medesimo contesto⁸ sono state rese note le decisioni UE volte ad individuare gli Stati e le regioni ammessi a beneficiare del finanziamento dei Fondi strutturali ed è stata, altresì, negata l'autorizzazione alla concessione di agevolazioni subordinandola alla restituzione, da parte dell'Italia, dei fondi erogati alle imprese in aperta violazione del Trattato CE. Per ciò che riguarda la giurisprudenza, di particolare rilievo è stata la sentenza della CGE, causa C-88/03 del 6 settembre 2006, nella quale sono stati precisati i requisiti ai fini della introduzione di aliquote agevolate nella Regione autonoma delle Azzorre e su cui ci si soffermerà successivamente. Prima di addentrarsi nell'approfondimento della tematica riguardante l'insularità quale potenziale motivo di deroga al divieto contemplato dall'art. 87 comma 1 del Trattato, appare necessario accennare, sia pure in modo del tutto fugace, al quadro normativo di riferimento *in subiecta materia*, le cui fonti⁹ sono riconducibili essenzialmente

⁷Cfr. G.U.C.E., serie L 210 del 31 luglio 2006.

⁸Cfr. G.U.C.E., serie L 249 del 13 settembre 2006.

⁹Sul tema, in particolare, F. FICHERA, *Gli aiuti di Stato nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1988, p. 84; F. GALLO, *L'inosservanza delle norme comunitarie sugli aiuti di Stato e sue conseguenze nell'ordinamento fiscale interno*, in Atti del Convegno di Studi «Aiuti di Stato nel Diritto Comunitario e misure fiscali», in *Rass. trib.*, n. 6-bis/2003, p. 2271; P. RUSSO, *Le agevolazioni e le esenzioni fiscali alla luce dei principi comunitari in materia di aiuti di Stato: i poteri del giudice nazionale*, in Atti del Convegno di Studi «L'applicazione del diritto comunitario nella giurisprudenza della Sezione tributaria della Corte di Cassazione», in *Rass. trib.*, n. 1-bis/2003, p. 330; Cfr. G.U.C.E., serie L 249 del 13 settembre 2006; M.V. SERRANÒ, *L'efficacia delle decisioni della Commissione Europea nell'ordinamento tributario interno*, in *Riv. dir. trib.*, n. 7-8/2003, p. 672; M. INGROSSO, *Agevolazioni tributarie per i giochi del mediterraneo ed aiuti di Stato: il caso Alzmeria 2005*, in *Rass. trib.*, n. 5/2004, p. 1761; P. LAROMA JEZZI, *Principi tributari nazionali e controllo sopranazionale sugli aiuti fiscali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2004,

agli artt. 87 del Trattato CE che disciplina i requisiti di incompatibilità dell'aiuto; 88, che prospetta diverse ipotesi in cui la compatibilità è a discrezione della Commissione europea e 89, in cui si assegna al Consiglio il potere di adottare, su proposta della Commissione, i criteri di applicazione dei citati articoli.

Nel paragrafo 1, dell'art. 87 viene stabilita l'incompatibilità con il mercato comune – nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri – degli aiuti concessi dagli Stati, sotto qualsiasi forma, che, favorendo talune imprese¹⁰, o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza. Appare chiaro che il divieto degli aiuti di Stato è disposto nel nostro ordinamento unicamente a tutela della concorrenza e, quindi, del prioritario interesse dell'integrazione fra Stati membri all'interno della Comunità. Non essendo espressamente contemplate nel Trattato la nozione e la delimitazione del concetto di aiuto di Stato, al fine di identificare un aiuto come tale è necessaria la sussistenza di un correlativo vantaggio economico a favore dell'impresa e di una simmetrica diminuzione patrimoniale per il soggetto che eroga l'aiuto medesimo¹¹. La Commissione ha individuato come aiuti di Stato talune fattispecie agevolative quali le sovvenzioni a fondo perduto, i prestiti di denaro a tasso particolarmente agevolato rispetto a quello di regola praticato nel

p. 91; F. ROCCATAGLIATA MEDICI, *Normativa comunitaria in materia di aiuti concessi dallo Stato alle imprese sotto forma di agevolazioni fiscali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1998, p. 619; V. DI BUCCI, *Aiuti di Stato e misure fiscali nella recente prassi della Commissione CE e nella giurisprudenza delle giurisdizioni comunitarie*, in *Rass. trib.*, n. 6-bis/2003, p. 2315; B. SANTACROCE PROCIDA, *I regimi agevolativi e il divieto di aiuti di Stato*, in AA.VV., *Lo stato della fiscalità nell'unione europea. L'esperienza e l'efficacia dell'armonizzazione*, coordinato da A. DI PIETRO, Roma, 2003, tomo II, p. 953.

¹⁰ Si ricorda che la nozione di impresa nel diritto comunitario è da identificarsi con qualunque soggetto che svolge un'attività economica a prescindere dal suo stato giuridico (pubblico o privato) e a prescindere dalle modalità del suo finanziamento; cfr. P. LAROMA JEZZI, *Regime fiscale delle fondazioni bancarie e delle operazioni di ristrutturazione del settore del credito: osservazioni in merito alla sua compatibilità con l'art. 87 del Trattato istitutivo della Comunità europea*, in *Rass. trib.*, n. 3/2000, p. 814 ss.

¹¹ In relazione all'aiuto come rinuncia al gettito si vedano le sentenze della Corte di giustizia Europea, 15 marzo 1994, causa C-6/97; 17 giugno 1999, causa C-75/97; 19 settembre 2000, causa C-156/98.

mercato, gli sgravi da oneri fiscali e sociali, le cessioni di beni pubblici ad un prezzo inferiore al valore di mercato, gli aiuti all'esportazione e i regimi speciali per le grandi imprese in difficoltà finanziarie.

Il paragrafo 3, in particolare, elenca gli aiuti che «Possono considerarsi compatibili con il mercato comune, e fra questi, alla lettera a): gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni, ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione; e alla lettera c): gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse. Ai sensi dell'art. 88 viene poi, stabilito che il provvedimento di concessione di un'agevolazione deve essere notificato alla Commissione europea che deve verificare la compatibilità dell'aiuto con i principi comunitari. Tuttavia la procedura formale non viene seguita ricorrendo a specifiche condizioni contemplate nei Regolamenti (CE) n. 68/2001, n. 69/001 e n. 70/2001 del 12 gennaio 2001. Questi ultimi, che in qualche misura decentrano il controllo sugli aiuti di Stato, consentono alla Commissione di dichiarare *a priori* la compatibilità delle tipologie di aiuto con il mercato comune¹². È noto che in occasione della programmazione pluriennale della spesa in sede comunitaria, in riferimento alle Prospettive Finanziarie 2007-2013, sono state definite sia la politica regionale comunitaria per i medesimi anni, sia le decisioni della Commissione UE che individueranno i soggetti ammessi a beneficiare delle agevolazioni. Segnatamente, il Regolamento (CE), n. 1083/2006 dell'11 luglio 2006, individua, sempre per le annualità sopra indicate, gli obiettivi cui devono tendere

¹² Circa l'iter procedurale che gli Stati membri e la Commissione devono seguire in materia di aiuti di Stato (sia per ciò che concerne gli aiuti esistenti, sia per gli aiuti nuovi), esso è descritto dal Regolamento (CE), n. 659/1999 del 22 marzo 1999, di attuazione dell'art. 89 del Trattato e dall'art. 88, paragrafo 3 del Trattato.

Per un approfondimento cfr. A. FANTOZZI, *Problemi di adeguamento dell'ordinamento fiscale nazionale alle sentenze della Corte europea di Giustizia e alle decisioni della Commissione CE*, in *Rass. trib.*, n. 6-bis/2003, p. 2252; G. TESAURO, *manuale di diritto comunitario*, Padova, 2003, p. 673.

sia i Fondi strutturali, sia il Fondo di coesione e cioè: la convergenza, la competitività e l'occupazione. Si sottolinea che attualmente, il quadro normativo risulta comunque, incompleto mancando i regolamenti attuativi. Preme, qui ricordare che quanto agli aiuti dall'UE ritenuti illegali¹³, la Commissione europea procede al recupero e tuttavia, in via preventiva, essa può richiedere informazioni e può ingiungere una sospensione dell'aiuto contestato. L'UE, ha, in tempi abbastanza recenti, ai sensi dell'art. 88, paragrafo 3, del Trattato Ce, imposto agli Stati membri di recuperare gli aiuti contestati e, in applicazione della sentenza Deggendorf¹⁴, di non concedere agevolazioni alle imprese che abbiano già beneficiato di aiuti illegali¹⁵. L'argomento, si presenta decisamente delicato e si ritiene che un irrigidimento della Commissione, di certo non gioverebbe all'Italia che già si è dimostrata incapace di gestire appieno le risorse europee.

3. *L'insularità come autonomo indicatore di situazioni di svantaggio e disparità, quale possibile criterio di deroga al divieto di cui all'art. 87, comma 1 del TCE*

Già il Trattato di Roma CE prende atto che il territorio europeo non è omogeneo ma che, al contrario, è caratterizzato

¹³ Un aiuto è illegale quando non è stato notificato; un aiuto è incompatibile, invece, quando la Commissione ha già proceduto con un esame di merito ed ha concluso per la incompatibilità.

¹⁴ Cfr. sentenza della Corte di giustizia Europea, causa C-355/95P del 15 maggio 1997.

¹⁵ Numerosi sono i casi di aiuti contestati relativi a: interventi a favore dell'occupazione (Decisione 11 maggio 1999, n. 2000/128/CE), aiuti di Stato cui l'Italia ha dato esecuzione in favore delle banche (Decisione 11 settembre 2001); esenzioni fiscali e prestiti agevolati a favore di imprese a prevalente capitale pubblico (Decisione 5 giugno 2002, n. 2003/193/CE), aiuti a favore delle imprese che hanno realizzato investimenti nei comuni che hanno subito eventi calamitosi nel 2002 (Decisione del 20 ottobre 2004, causa C-57/2003) e infine il celebre caso Alitalia in riferimento alle decisioni prese il 14 ottobre 2008, quando il Governo italiano comunicò alla Commissione Europea la prassi di amministrazione straordinaria di Alitalia Spa racchiudente la consegna di *assets* della Compagnia, per far sì che La Commissione Europea si occupasse di verificare tali procedure con le norme comunitarie in materia di aiuti di Stato.

da aree che denotano forti diversità territoriali ed economico-sociali, preoccupandosi, qualora tali differenze costituissero indice di svantaggio competitivo per talune regioni, di introdurre correttivi, attraverso l'erogazione dei fondi strutturali e il finanziamento delle politiche comuni, oppure, di consentire, a talune condizioni, l'introduzione di misure di fiscalità di vantaggio, compensative o di sviluppo, in deroga al divieto generale di aiuti di Stato sancito dall'art. 87 CE¹⁶.

In particolare e come accennato precedentemente, in materia di aiuti a finalità regionale rilevano le deroghe disciplinate dal paragrafo 3, dell'art. 87 che vanno interpretate alla luce degli Orientamenti e della Carta degli aiuti a finalità regionale 2007-2013, nonché della prassi della Commissione europea e della giurisprudenza della Corte di Giustizia.

La necessità di differenziare gli strumenti agevolativi in relazione alle peculiarità geografiche deriva anche dalla conformazione in senso federale che sta assumendo la ripartizione delle competenze tra Stato ed enti *sub*-statuali, con l'attuazione del federalismo fiscale¹⁷.

Deroghe al principio di neutralità fiscale basate sullo sviluppo delle regioni economicamente più deboli e di quelle periferiche sono previste anche nell'ambito dello *Spazio economico europeo* (SEE) basato sui principi della libera concorrenza e della libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali all'interno dell'area economica integrata costituitasi tra l'Unione europea, l'Islanda, la Norvegia e il Liechtenstein.

Il Trattato sullo Spazio economico europeo contiene norme poste a tutela della concorrenza del tutto simili a quelle presenti nel Trattato di Roma, ivi compreso il principio generale dell'incompatibilità degli aiuti fiscali che falsano la libera concorrenza del mercato sancito nell'articolo 61, paragrafo 1

¹⁶ Tali indicazioni sono ampiamente riprese e rimarcate nel Libro Verde sulla coesione territoriale dal titolo: «Fare della diversità territoriale un punto di forza» (v. documento della Direzione Generale Politica Regionale COM (2008) 616 del 6 ottobre 2008).

¹⁷ Disegno di legge n. 1117 approvato il 29 aprile 2009 dal Senato della Repubblica italiana.

del Trattato. Nei paragrafi seguenti del medesimo articolo sono contemplate due tipologie di deroghe. In analogia con quanto previsto dal Trattato CE, le prime operano *de iure*¹⁸, le seconde¹⁹ possono essere applicate solo dopo aver superato il giudizio di compatibilità con il funzionamento dell'area di libero scambio²⁰.

Per consentire alle misure di fiscalità di vantaggio di svolgere in modo efficace gli obiettivi che si prefiggono di raggiungere, arrecando il minimo turbamento possibile al funzionamento del mercato comune, occorre una diversificazione delle stesse in relazione alle peculiarità geografiche di ciascun territorio regionale interessato.

Tra i criteri territoriali e geografici più significativi spicca quello della insularità da cui derivano in modo permanente in-

¹⁸ I criteri sono molto simili a quelli sanciti dall'articolo 87, paragrafo 2 del Trattato CE. L'articolo 61, paragrafo 2, del Trattato dello Spazio economico europeo, infatti, dispone che «...sono compatibili con il funzionamento del presente articolo: a) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti; b) gli aiuti destinati ad ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali; c) gli aiuti concessi all'economia di talune aree della Repubblica Federale di Germania colpite dalla divisione della Germania, nella misura in cui detti aiuti siano necessari per compensare gli svantaggi economici causati da tale divisione».

¹⁹ L'articolo 61, paragrafo 3, del Trattato sullo Spazio economico europeo prevede, in maniera analoga a quanto predisposto dall'articolo 87, paragrafo 3 del Trattato CE, che: «...possono considerarsi compatibili con il funzionamento del presente Accordo: a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di disoccupazione; b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro della Comunità o di uno Stato dell'EFTA; c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempreché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse; d) le altre categorie di aiuti, specificate dal Comitato misto SEE in conformità della parte IV».

²⁰ I criteri definiti in quest'ultima categoria di deroghe, *mutatis mutandis*, attribuiscono specifico rilievo al carattere periferico e all'isolamento in cui versano talune aree geografiche (con particolare riferimento al territorio dei Paesi scandinavi contraddistinto da numerosi arcipelaghi con indice demografico molto più basso alla media comunitaria).

genti sovraccosti a carico degli operatori economici che decidono di svolgere la propria attività in territori quali quelli della Sicilia o della Sardegna. Maggiori costi sostengono poi i soggetti che operano in piccole realtà insulari, in ragione della cd. doppia insularità.

Il fattore fiscale, com'è noto, gioca un ruolo principale nella formazione dei prezzi dei carburanti. Salva la normativa comunitaria sancita in materia di tassazione dei prodotti energetici, si ritiene che misure agevolative particolari dovrebbero essere previste a favore delle regioni insulari per compensare i maggiori costi derivanti dal trasporto delle merci.

Quello dell'insularità²¹, nonostante sia stato individuato, ai sensi dell'art. 158, comma 2 (*ex art. 130 A*), in materia di poli-

²¹ A titolo esemplificativo, si ricordano i seguenti documenti che hanno individuato nell'insularità un fattore geografico di cui tener conto. Molti di essi si sono formati durante gli anni '90: la *Risoluzione della Commissione del 16 maggio 1997 su una politica integrata e adeguata alla specificità delle regioni insulari dell'Unione europea*, le *Conclusioni dei tre congressi delle Camere di commercio delle regioni insulari dell'Unione europea*, rispettivamente celebrati a Chio (nel 1994), a Palma di Maiorca (nel 1995) e a Palermo (nel 1996); le *Conclusioni del Consiglio europeo di Torino del marzo 1996*, ed in particolare, la decisione di inserire il problema delle regioni insulari all'ordine del giorno della relativa CIG (Conferenza intergovernativa); lo *Schema di sviluppo dello spazio comunitario* presentato a Noordwijk il 9 e il 10 giugno del 1997; il *Documento di lavoro «Le regioni costiere ed insulari dell'Unione europea»* pubblicato dalla Direzione generale degli studi del Parlamento europeo nell'aprile del 1996 (PE 166. 018); la pubblicazione dell'ufficio statistico delle Comunità europee (Eurostat) recante il titolo *«Portrait des îles»*. Infine, giova ricordare che, all'interno del Parlamento europeo è stato costituito, nel 1999, un intergruppo formato da diverse correnti politiche che si prefigge il compito di valorizzare il carattere insulare quale criterio di specifica attenzione nell'elaborazione delle politiche di sviluppo dell'Unione europea.

Facevano riferimento al carattere insulare delle regioni anche gli artt. III-220 e III-424 della Costituzione per l'Europa, in materia, quest'ultimo, di disposizioni comuni, insieme alla natura ultraperiferica, considerando l'insularità, insieme ad altri parametri territoriali, un indice di debolezza socioeconomica di tipo strutturale. Per attenuare tali disagi, il Consiglio, su proposta della Commissione, adottava specifiche disposizioni in materia doganale e commerciale, fiscale, prevedendo in particolare la creazione di zone franche, nonché condizioni speciali di accesso ai fondi strutturali, pur nel rispetto del buon funzionamento del mercato interno.

tica comune di coesione economico e sociale, come un criterio geografico, di per sé, svantaggiante, non ha trovato ancora valorizzazione, se non a favore delle regioni ultraperiferiche²², all'interno del settore della fiscalità di vantaggio e di sviluppo.

Proprio in riferimento al criterio dell'insularità, l'art. 158 CE è stato al centro di un lungo procedimento di interpretazione. Mentre, infatti, nella versione italiana la disposizione si esprimeva in termini di «*ritardo delle regioni meno favorite o insulari...*», in quella francese, nonché in altre lingue ufficiali dell'Unione, si faceva, invece, riferimento al «*...retard des régions ou îles le moins favorisés*».

La diversa traduzione comportava un'interpretazione sostanzialmente diversa della disposizione in esame, considerato che la versione francese, anche con riferimento alle regioni insulari, imponeva l'onere della dimostrazione dell'ulteriore condizione dell'essere effettivamente svantaggiate, mentre in quella italiana, tali regioni venivano considerate economicamente deboli, *in quanto isole*, senza la necessità di ulteriori oneri probatori sulla propria condizione di bisogno.

I dubbi interpretativi sollevati dalla difformità delle versioni ufficiali, tutte valide e poste sullo stesso piano ai sensi dell'art. 314 CE, tuttavia, sono stati dissipati dalla Dichiarazione n. 30²³ allegata al Trattato di Nizza, nella quale è stato espressa-

Di rilievo anche: Documento Commissione UE, *Orientamenti aiuti a finalità regionale del 2006 G.U.C.E., C-54/08 del 4.3.2006* per il periodo 2007-2013, ove sono individuate le aree beneficiarie e le forme e inoltre, sono stabiliti i massimali relativi agli aiuti in parola.

²² Cfr. Corte di giustizia, sentenza 30 aprile 1998, procedimenti riuniti C-37/96 e C-38/96.

²³ La conferenza intergovernativa dei Capi di stato e di Governo riuniti a Nizza, in occasione del Consiglio europeo a conclusione della Presidenza francese, ha confermato il principio dell'insularità. Al capo 55 «*J. Regioni insulari*», infatti, è stato sancito che «il Consiglio europeo conferma la necessità di azioni specifiche a vantaggio delle regioni insulari, in conformità con l'articolo 158 TCE, a causa dei loro svantaggi strutturali che ne rallentano lo sviluppo economico e sociale, nei limiti delle disponibilità di bilancio... le regioni insulari soffrono, a motivo della loro insularità, di svantaggi strutturali il cui perdurare ostacola il loro sviluppo economico e sociale. La Conferenza

mente affermato il carattere penalizzante dell'insularità *di per sé*, come fattore fisico e geografico autonomo e sufficiente ad individuare un territorio svantaggiato²⁴.

In sede di interpretazione autentica è stato così chiarito *de plano* che l'intenzione delle parti contraenti fosse effettivamente quella di configurare il carattere dell'insularità, in quanto tale, quale indice autonomo indicativo di una condizione strutturale sfavorevole²⁵.

Il carattere dell'insularità è stato interpretato dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria alla stregua di un potenziale motivo di deroga aggiuntivo alla regola generale di incompatibilità tra aiuti fiscali e mercato interno.

Emblematica, a tale proposito, appare la vicenda del ricorso presentato, il 12 ottobre 1999, dall'isola di Wight all'High Court of Justice inglese, per denunciare l'esclusione dal pacchetto di aiuti aventi natura fiscale che il Governo aveva riconosciuto ad altre regioni del Regno Unito. L'Alta Corte anglosassone, nell'aprile del 2000, ha riconosciuto il carattere immediatamente esecutivo dell'articolo 158 CE, interpretandolo in conformità con la citata Dichiarazione n. 30 e ha sancito che il carattere insulare di una regione *possa* consentire l'erogazione di aiuti fiscali, nel rispetto dei principi di proporzionalità e di

ricoposce pertanto che la legislazione comunitaria deve tener conto di tali vantaggi e che possono essere adottate misure specifiche, se giustificate, a favore di queste regioni per integrarle maggiormente nel mercato interno a condizioni eque».

²⁴ Anche il Comitato economico e sociale si è espresso a favore della versione italiana dell'articolo 158 CE, approvando il 13 luglio del 2000 un parere sugli «orientamenti per azioni integrate a favore delle regioni insulari dell'Unione europea, con riferimento all'art. 158 del Trattato di Amsterdam». Alla pagina 4, punto 2.1.1 del citato parere, si legge «...il Comitato è dell'avviso che un riferimento alle regioni insulari nell'articolo 158 del Trattato avrebbe un'importanza minima se non riconoscesse la specificità degli svantaggi strutturali permanenti delle isole. La Dichiarazione n. 30 sulle regioni insulari, adottata ad Amsterdam contemporaneamente all'art. 158, è assolutamente chiara al riguardo».

²⁵ Per un'attenta disamina degli argomenti in esame, con riferimenti puntuali al caso siciliano: A.E. LA SCALA, *Il divieto di aiuti di Stato e le agevolazioni fiscali nella Regione Siciliana*, in *Rass. trib.*, n. 5/2005, p. 1503 ss.

necessità, nella misura in cui venga soddisfatto l'interesse comunitario alla coesione economica e sociale (secondo il giudizio della Commissione europea). Tuttavia, in mancanza di una disciplina comunitaria specifica, la Corte nazionale inglese si è limitata a qualificare il carattere insulare quale criterio preferenziale ma non cogente per uno Stato membro, ai fini dell'estensione di programmi nazionali di intervento fiscale elaborati per determinate parti del territorio.

In sede applicativa, la prassi della Commissione europea in materia di aiuti di Stato, si è mostrata poco propensa a considerare il fattore geografico della non continuità territoriale quale fonte di maggiori sovraccosti a carico delle imprese.

Mancano, infatti, anche studi recenti e ufficiali, condotti da autorità terze, imparziali e autorevoli volti a quantificare tali sovraccosti, in ciascun settore economico. Tali informazioni risultano, invece, fondamentali, per dimostrare la compatibilità di una misura agevolativa, per il rispetto dei massimali di aiuto ammissibili. È auspicabile, pertanto, che la Commissione europea si faccia promotrice di uno studio sugli effetti economici derivanti dall'insularità, ad esempio, incaricando l'Ufficio statistico europeo. Dati indiscutibili e ufficiali sui sovraccosti derivanti dall'insularità consentirebbero maggiore certezza del diritto ai fini della valutazione di compatibilità degli aiuti a finalità regionale.

In altre parole, appare necessario che dal punto di vista del diritto derivato venga valorizzato il criterio di insularità, con espresso riferimento alla materia degli aiuti di Stato a finalità regionale, ai fini del giudizio di compatibilità in commento, garantendo una maggiore flessibilità interpretativa, senza affidare esclusivamente alla cura della Corte di giustizia²⁶ la rilevanza

²⁶ Si veda, ad esempio la decisione del 30 ottobre 2001, n. 2002/149/CE, relativa agli aiuti pubblici corrisposti dalla Francia alla Société nationale maritime Corse - Méditerranée (SNM), in occasione della quale la Commissione europea ha valutato il peso dell'insularità in sede di controllo di compatibilità degli aiuti di Stato. Il Tribunale (v. sentenza del 15 giugno 2005, causa T-349/03, *Corsica Ferries Francia SAS.*) ha ritenuto rispondenti agli obiettivi comunitari le finalità perseguite dalla Francia per ridurre gli svantaggi conse-

dei criteri territoriali. La Commissione europea, integrando eventualmente gli orientamenti dettati in materia di aiuti a fina-

guenti all'insularità. È stata accettata l'obiezione francese secondo la quale «la politica della continuità territoriale postulava un livello di prestazioni di servizi di trasporto marittimo che nessun armatore assumerebbe nella stessa misura, né alle stesse condizioni, qualora si limitasse a considerare esclusivamente il proprio interesse commerciale». Il Tribunale ha deciso, in tal modo, di non accogliere la denuncia delle imprese concorrenti secondo cui il sistema della continuità territoriale istituito dalla Francia costituiva un vero e proprio ostacolo alla formazione di «una rete di scambi tra la Francia e l'Italia». Il sistema agevolativo è stato ritenuto compatibile con il mercato comune anche se esso produceva l'effetto di favorire i collegamenti con il continente francese a partire dai tre porti di Marsiglia, Nizza e Tolone, a scapito dei collegamenti con i porti italiani, molto più vicini alla Corsica.

La Commissione, con la Decisione del 30 ottobre 2001 n. 2002/149/CE, ha espressamente affermato che «il Trattato, così come modificato dal Trattato di Amsterdam, prende in considerazione, alle condizioni da esso previste, le peculiarità delle regioni insulari, come si ricava da una lettura dell'art. 158, 2° comma, CE. Questa peculiarità è parimenti sottolineata nella Dichiarazione sulle regioni insulari (Dichiarazione n. 30) allegata all'atto finale del Trattato di Amsterdam». La politica di continuità operata dalla Francia è compatibile con gli interessi comunitari. Incombe l'obbligo su ciascun Paese membro di garantire un sufficiente livello di servizi regolari di trasporto dei passeggeri e delle merci allo scopo di soddisfare le esigenze di sviluppo economico-sociale delle regioni insulari. In senso favorevole nei confronti della rilevanza del requisito dell'insularità si veda anche Corte di giustizia, sent. 16 maggio 2002, Causa C-282/00. Di opposto tenore si veda invece, Corte di giustizia, sentenza 29 marzo 2001, causa C-163/99, sulle agevolazioni relative alle tasse aeroportuali concesse dal Portogallo nell'isola di Madeira e nelle Azzorre e sentenza del 28 novembre 2008, cause riunite T-254/00, T-270/00 e T-277/00 relativa ad un regime di aiuti italiano. Il Tribunale ha stabilito che, in mancanza di un espresso riferimento normativo, il criterio dell'insularità non possa autonomamente giustificare la non applicazione dell'art. 87, para. 1, CE. Si è stabilito che «gli obiettivi di coesione economica e sociale fatti valere dai ricorrenti possono essere presi in considerazione ai fini della dichiarazione di compatibilità del regime di aiuti con il mercato comune, qualora siano soddisfatti i presupposti di una siffatta deroga, definiti dal Trattato e dalle sue norme d'esecuzione» (v. Tribunale, sent. 28 novembre 2008, *cit.*).

Si vedano anche i riferimenti all'insularità, come criterio di interpretazione aggiuntivo rispetto alle deroghe previste dal para. 3, lett. a) e c) dell'art. 87 CE, contenuti nelle conclusioni dell'Avvocato Generale Kokott presentate l'8 maggio 2008, relative alle cause riunite C-428/06, C-429/06, C-430/06, C-431/06, C-432/06, C-433/06 e C-434/06, *Unión General de Trabajadores de*

lità regionale, è auspicabile che tenga conto anche delle esigenze della creazione della zona di libero scambio euro-mediterranea e dei fenomeni che ivi si realizzano di concorrenza fiscale dannosa. Le regioni del Sud, per prossimità geografica e culturale rappresentano avamposti strategici che l'Unione dovrebbe valorizzare per attrarre investimenti esteri e fronteggiare il fenomeno della *de-localizzazione* dell'iniziativa privata in Paesi terzi, spesso non rispettosi di *standard* accettabili in materia di tutela dei diritti dei lavoratori e dell'ambiente.

4. *Le ricadute provocate dal diritto comunitario sulla fiscalità degli enti locali e territoriali tra coordinamento del sistema tributario e individuazione dei caratteri del federalismo fiscale*

Altro profilo di grande rilevanza per la materia in esame attiene al concetto di «autonomia» regionale formulata dalla recente giurisprudenza della Corte di giustizia, in relazione al carattere selettivo dal punto di vista geografico delle misure di fiscalità di sviluppo.

La Corte di giustizia²⁷ ha stabilito che la presenza di strumenti perequativi «orizzontali» o «verticali» compensativi delle agevolazioni tributarie istituite da una regione, fa venire meno il requisito della sua autonomia finanziaria, necessario, insieme a quello dell'autonomia «statutaria»²⁸ e «procedurale»²⁹, nei casi

la Rioja UGT-RIOJA c. Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya e a., punto 61.

²⁷ Cfr. Corte di giustizia, sentenze 6 settembre 2006, causa C-88/03 - *Repubblica portoghese / Commissione delle Comunità europee* e 11 settembre 2008, procedimenti riuniti da C-428/06 a C-434/06 riguardanti i Paesi Baschi.

²⁸ Tale forma di autonomia sussiste, conformemente a quanto stabilito dalla Corte di giustizia, quando la decisione di istituire l'aiuto sia stata assunta da un'autorità territoriale munita, sul piano costituzionale, di uno statuto politico e amministrativo autonomo.

²⁹ L'autonomia procedurale presuppone che l'adozione della decisione da parte dell'ente *sub*-statale venga assunta senza la necessità di un'autorizzazione da parte dello Stato e senza la possibilità di un'intervento diretto da parte di quest'ultimo sul suo contenuto.

di decentramento asimmetrico³⁰, affinché sia escluso il loro carattere «selettivo»³¹.

In relazione alle regioni insulari italiane, entrambe a statuto speciale, mentre è pacifico il riconoscimento dei requisiti dell'autonomia statutaria e procedurale, problematico appare l'attribuzione del requisito dell'autonomia finanziaria, il quale verrebbe meno in presenza di meccanismi perequativi destinati a compensare l'aggravio finanziario sopportato dall'ente che ha introdotto l'agevolazione.

A tale riguardo è auspicabile che la Commissione europea stabilisca con chiarezza che l'autonomia finanziaria viene meno soltanto qualora possa essere individuato un nesso diretto tra l'agevolazione e la misura compensativa statale. Al contrario, la predisposizione di strumenti di perequazione generali, come quelli sanciti rispettivamente nell'art. 119 Cost. commi 3° e 5°, rispondenti ai principi fondamentali di solidarietà, di unità nazionale e di capacità contributiva, non incide sul requisito dell'autonomia finanziaria. In caso contrario i principi comunitari rischierebbero di invadere un ambito di esclusiva competenza degli Stati membri, finendo col violare «controlimiti» non cedevoli dinanzi alla prevalenza del diritto comunitario.

L'interpretazione prospettata è l'unica a consentire *anche* alle regioni più povere di introdurre misure di fiscalità di vantaggio finalizzate allo sviluppo. Altrimenti queste resterebbero appannaggio soltanto di quelle più ricche, cioè di quelle che

³⁰ Si tratta di ordinamenti giuridici in cui soltanto taluni enti territoriali diversi dallo Stato godono di «particolari forme di autonomia» rispetto al potere centrale. Il mantenimento del dualismo regioni speciali e regioni di diritto comune, anche nell'ambito della riforma in senso federale imboccata dall'Italia, consente di qualificare quello italiano un decentramento di tipo non simmetrico. In caso di decentramento simmetrico, laddove, cioè, a tutti gli enti territoriali di uno stesso livello territoriale venga attribuita una sufficiente autonomia tributaria e finanziaria, non potendosi individuare un «livello impositivo normale», il regime *sub*-statale non può dirsi selettivo, perché costituirebbe la norma e non l'eccezione.

³¹ *Rectius*, affinché il contesto geografico di riferimento per valutare la selettività della misura corrisponda con quello regionale e non con quello statale.

meno necessitano di tali strumenti. Ma ciò sarebbe contrario ai principi comunitari che, proprio in funzione dello sviluppo delle aree più deboli dell'Unione europea, prevedono deroghe al generale divieto di aiuti di Stato³².

Preme in questa sede ricordare che, alla luce della citata sentenza della Corte UE, causa C-88/03, appare quanto mai difficile riscontrare un'autonomia e/o autosufficienza dell'ente *sub-statale* nei termini invocati dalla Corte stessa³³. Difatti, l'ente di cui è necessario valutare la sussistenza dell'autonomia rimane, in ogni caso, un'articolazione di uno Stato nazione e ciò presuppone, con tutta evidenza, un rapporto ed una continuità tra le due realtà, quella nazionale e quella locale. Attiene, dunque, propriamente alla responsabilità dello Stato assicurare l'unità e l'indivisibilità della nazione. Tuttavia, il concretizzarsi di tali valori avviene attraverso la redistribuzione della ricchezza del Paese, all'insegna della solidarietà nazionale³⁴, attraverso quegli strumenti perequativi delle risorse che la Corte stigmatizza, ma che invece incarnano la garanzia per un minimo

³² Per un'ampia disamina dei temi in oggetto e sul rapporto tra Ordinamento comunitario e federalismo fiscale: A. CARINCI, *Autonomia tributaria delle Regioni e vincoli del Trattato dell'Unione europea*, in *Rass. trib.*, n. 4/2004, p. 1201, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche. Si vedano, inoltre, le considerazioni svolte da A. DI PIETRO, *Federalismo e devoluzione nella recente riforma costituzionale: profili fiscali*, in *Rass. trib.*, n. 1/2006, p. 247; Sul tema degli aiuti fiscali, più in generale, si veda SCHON, *Taxation and State aid law in the European Union*, in *Common Market Law Review*, 1999, p. 911; LOPEZ, *Aiuti di Stato, agevolazioni fiscali territoriali e potere tributario forale spagnolo*, in *Giurisprudenza delle imposte*, 2003, p. 1389.

³³ Cfr. G. FRANSONI, *Gli aiuti di Stato fra autonomia locale e capacità contributiva*, in *Riv. dir. trib.*, n. 11/2006, p. 249; ZANARDI GRECO, *Federalismo fiscale e mercato unico europeo: una prospettiva economica*, relazione alla Conferenza internazionale «Sovranità impositiva degli Stati tra integrazione e decentramento», Ravenna, 13-14 ottobre 2006, p. 10; I. NICOTRA, *Principio unitario e federalismo fiscale negli ordinamenti a struttura decentrata*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2005, p. 158.

³⁴ Rileva con preoccupazione come la Corte abbia negato ogni rilevanza al principio costituzionale della solidarietà nazionale, A. FANTOZZI, *L'Europa ipotoca il federalismo fiscale*, in *Il Sole-24 Ore*, 28 settembre 2006, p. 25; sul punto, si vedano anche i rilievi, ugualmente perplessi, di ROSSI, *Quei confini labili della fiscalità di vantaggio*, in *Il Sole-24 Ore*, 14 settembre 2006, p. 23.

livello nei diritti e nelle tutele su tutto il territorio nazionale, elemento irrinunciabile al fine di riconoscere prima, e assicurare poi, l'unità dello Stato. La questione, evidentemente, andrebbe trasposta sulla reale conformazione degli strumenti perequativi nella misura in cui questi ultimi mantengano intatto il rapporto tra scelta fiscale e conformazione dell'ambiente giuridico economico in cui operano le imprese beneficiarie. Solo alle predette condizioni lo strumento perequativo può essere ritenuto tale da non comprimere il grado di autonomia invocato dalla Corte e, quindi compatibile con il predetto «test» di autonomia.

5. Conclusioni e prospettive

In merito al tema del rapporto tra divieto di aiuti di Stato e modelli di federalismo fiscale è opportuno, da ultimo, tenere presente l'art. 24, comma 3, lett. c) della legge delega sull'attuazione del federalismo fiscale approvata il 29 aprile 2009 dal Senato della Repubblica italiana, che fa espresso riferimento a favore delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di forme di «fiscalità di sviluppo» volte a promuovere la crescita economica e a rimuovere gli squilibri economici e sociali esistenti. Si auspica pertanto, che la Commissione europea, allo scopo di incoraggiare gli investimenti nelle aree economicamente più deboli dell'Unione europea, possa intervenire con la costruzione di linee programmatiche, nonché di intervento, che siano davvero tangibili e fruttuose alla luce anche della profonda crisi globale che la sta interessando. Probabilmente, i timori legati al rischio di una chiusura da parte dell'ordinamento comunitario verso il fenomeno del federalismo fiscale possono ridimensionarsi. Gli spunti che si presentano in materia, infatti, possono essere interpretati in senso positivo, di apertura, anche se restano ancora molti aspetti da chiarire (sui modelli perequativi e la solidarietà nazionale), come pure ulteriori passi da compiere verso la direzione di un più compiuto inserimento del federalismo fiscale nel complesso dei valori comunitari. Di certo non va trascurato che la trama comunitaria resta vincolante anche se le maglie si allargano: riconoscere la conciliabilità

con il divieto di aiuti di Stato di forme e modelli di federalismo non vuol dire sottrarli, sempre ed in ogni caso, ad una valutazione di compatibilità con le prescrizioni comunitarie³⁵. Anche se molto singolare, affiora una conclusione che, in via prospettica, potrebbe essere non così inaccettabile, ovverossia: nel momento in cui le realtà nazionali cedono il passo al fenomeno «disgregante» del federalismo, si offre come collante l'ordinamento comunitario, con la sua naturale forza centripeta. Ecco che il mercato unico finisce così, per diventare il sistema di valori e regole in grado di garantire se non l'unione, comunque l'omogeneità tra realtà (quelle locali) indirizzate sempre più verso un confronto reciproco, senza la mediazione dei rispettivi Governi nazionali. Da una possibile inconciliabilità, dunque, ad una ipotetica complementarietà tra principi comunitari e schemi di federalismo fiscale.

³⁵ Sul tema, A. FANTOZZI, *Riserva di legge e nuovo riparto della potestà normativa in materia tributaria*, in *Riv. dir. trib.*, 2005, I, p. 3; M.C. FREGNI, *Riforma del Titolo V della Costituzione o federalismo fiscale*, in *Rass. trib.*, n. 3/2005, p. 683; G. VITALETTI, L. ANTONINI, *Il grande assente il federalismo fiscale*, in *Rass. parl.*, 2006, p. 189; L. ANTONINI, *L'urgenza del federalismo fiscale e la proposta dell'Alta commissione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007; A. DI PIETRO, *Federalismo e devoluzione nella recente riforma costituzionale*, in *Rass. trib.*, 2006, p. 250; M. BASILAVECCHIA, *Tra autonomie e autoritatività: consenso tra enti impositori*, in *Autorità e consenso del diritto tributario*, a cura di S. La Rosa, Milano, 2007., p. 55; G. PETRILLO, *Nuovi modelli di governance*, in *Dir. e prat. trib.*, 2007, p. 703; K.G.M. SALERNO, *Coordinamento finanziario, autonomie speciali e coesione nazionale*, in *Federalismi.it*, 2008; A. BRANCASI, *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, in *Le Regioni*, 2008; F. AMATUCCI, *L'impatto dei principi comunitari sulla nuova fiscalità locale*, in *La finanza locale*, n. 3/2008, p. 11; G. RIVOCCHI, *La legge delega in materia di federalismo fiscale e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: un'occasione mancata*, in *Amministrazioneincammino.it*, 2009.