

**PARERE**

**Oggetto: Possibile applicazione alle imprese operative nell'area di Genova del regime delle 'Zone Economiche Speciali' e di altre misure agevolative – Valutazione in materia di aiuti di Stato – Compatibilità ai sensi della deroga di cui all'art. 107, par. 2, lett. b) del TFUE.**

**1. Premessa**

Ci è stato chiesto di valutare, alla luce della disciplina europea in materia di aiuti di Stato, la possibilità di applicare il regime di agevolazioni per le imprese previsto per le 'Zone Economiche Speciali' ("ZES") all'area di Genova, dunque al di fuori delle Regioni meno sviluppate e in transizione (ammissibili alle deroghe alla disciplina sugli aiuti di Stato) nelle quali la vigente normativa nazionale consente di istituire le suddette ZES.

Il quesito è connesso al fatto che, a seguito del crollo del 'Ponte Morandi', il recentissimo D.L. n. 109/2018, in conformità alla vigente disciplina nazionale, ha istituito una 'Zona Logistica Semplificata' ("ZLS") comprensiva del Porto e Retroporto di Genova. Le agevolazioni previste per tale tipologia di 'zona', peraltro, consistono esclusivamente in misure di semplificazione amministrativa ed accelerazione dei procedimenti, con esclusione delle altre agevolazioni previste per le ZES, in particolare il credito d'imposta per gli investimenti e le misure di accesso alle infrastrutture.

Si anticipa che l'applicazione all'area di Genova del regime delle ZES e di altre eventuali misure di sostegno alle imprese, ed in particolare la compatibilità di simili misure con la disciplina in materia di aiuti di Stato, sembrano poter essere valutate sulla base della deroga di cui all'art. 107, par. 2, lett. b) del Trattato sul Funzionamento dell'UE ("TFUE"), ai sensi del quale *"gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali"* sono compatibili con il mercato comune. Tale deroga risulta pertinente in quanto gli eventi di Genova (e le relative gravi conseguenze economico-sociali) appaiono qualificabili alla stregua di una

calamità naturale o di un evento eccezionale, in conformità alla prassi della Commissione europea in materia di aiuti di Stato.

Al fine di percorrere tale possibilità ed invocare la suddetta deroga, il complessivo regime della ZES e delle misure di sostegno alle imprese dell'area di Genova dovrebbe essere verosimilmente notificato dalle Autorità nazionali alla Commissione europea e da questa autorizzato, a seguito di un'interlocuzione diretta a consentire alla Commissione di verificare l'applicabilità della deroga in funzione della gravità dei danni, e la proporzionalità delle misure previste a favore delle imprese in una prospettiva risarcitoria.

Nel prosieguo, si illustreranno cenni in merito alla disciplina nazionale di riferimento, per poi valutare le condizioni e i limiti di applicabilità della deroga di cui all'art. 107, par. 2, lett. b) del TFUE.

## **2. La disciplina nazionale di riferimento in materia di ZES e ZLS**

### **2.1. La disciplina delle 'Zone Economiche Speciali' (ZES): artt. 4 e 5 del D.L. n. 91/2017 e D.P.C.M. n. 12/2018**

Il D.L. n. 91/2017<sup>1</sup> ha previsto, agli artt. 4 e 5, procedure e modalità dirette ad istituire, nelle Regioni meno sviluppate<sup>2</sup> e in transizione<sup>3</sup> ammissibili alle deroghe dell'art. 107 TFUE, delle ZES geograficamente ben delimitate che includono un'area portuale avente le caratteristiche stabilite dalla disciplina europea sulla *Trans-European Transport Network* ("TENT").

Mediante tali iniziative, si intende favorire nelle aree in questione lo sviluppo delle attività delle imprese già presenti e favorire nuovi insediamenti industriali e investimenti, in virtù della previsione di speciali condizioni di operatività più favorevoli rispetto al regime ordinario.

---

<sup>1</sup> D.L. n. 91 del 20.6.2017, *Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno*, in GURI n. 141 del 20.6. 2017.

<sup>2</sup> Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia.

<sup>3</sup> Sardegna, Abruzzo e Molise.

In ogni Regione possono essere istituite al massimo due ZES. L'istituzione di ciascuna ZES avviene con D.P.C.M.<sup>4</sup> su proposta della Regione interessata, corredata di un Piano di sviluppo strategico.

La ZES è gestita da un Comitato di indirizzo<sup>5</sup> composto dal Presidente della competente Autorità di sistema portuale e da rappresentanti della Regione interessata, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Previa autorizzazione del Comitato, il segretario generale dell'Autorità di sistema portuale può stipulare accordi con banche ed intermediari finanziari.

Per poter beneficiare delle misure agevolative, le imprese operative nella ZES e quelle di nuovo insediamento devono: (i) avviare un programma di attività economiche o investimenti incrementali nella ZES; (ii) rispettare la normativa nazionale ed europea; (iii) mantenere l'attività nella ZES per almeno 7 anni dopo il completamento dell'investimento; (iv) non essere in stato di liquidazione o scioglimento.

Sono previsti a favore delle imprese tre tipi di possibili agevolazioni:

- a) procedure semplificate (individuare anche previa stipula di protocolli tra P.A. locali e statali) e regimi procedimentali speciali recanti accelerazione dei termini e semplificazione rispetto alle procedure ordinarie, sulla base di criteri e modalità da individuare con D.P.C.M. (cfr. art. 5, comma 1, lett. a) del D.L. n. 91/2017);
- b) accesso alle infrastrutture esistenti e previste nel Piano di sviluppo strategico alle condizioni previste dal Comitato di indirizzo, nel rispetto della normativa europea e delle norme in materia di sicurezza (cfr. art. 5, comma 1, lett. b) del D.L. n. 91/2017);
- c) credito d'imposta per gli investimenti effettuati nella ZES commisurato alla quota del costo dei beni acquisiti, nel limite massimo di €50 milioni per ciascun progetto (anziché €15 milioni come previsto all'art. 1, comma 98 e ss. L. n. 208/2015<sup>6</sup>), nel rispetto delle condizioni previste dal regolamento UE n. 651/2014<sup>7</sup> di esenzione per

---

<sup>4</sup> Da adottare su proposta del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, se nominato, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

<sup>5</sup> Il Comitato deve assicurare, in particolare: a) gli strumenti che garantiscano l'insediamento e la piena operatività delle aziende presenti nella ZES nonché la promozione sistematica dell'area verso i potenziali investitori internazionali; b) l'utilizzo di servizi sia economici che tecnologici nell'ambito ZES; c) l'accesso alle prestazioni di servizi da parte di terzi.

<sup>6</sup> L. n. 208 del 28.12.2015, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)*, in GURI n. 302, S.O. del 30.12.2015.

<sup>7</sup> Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17.6.2014, *'che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato'*, in GUUE L187 del 26.6.2014. Il testo è stato modificato per effetto del successivo regolamento (UE) n. 1084/2017.

categoria in materia di aiuti di Stato - “**GBER**” - ed in particolare dell’art. 14 del GBER inerente gli aiuti a finalità regionale agli investimenti)<sup>8</sup> (cfr. art. 5, comma 2 del D.L. n. 91/2017).

L’art. 5, comma 5 prevede che agli oneri per tali agevolazioni (stimati complessivamente in circa €206 milioni tra il 2018 e il 2020) si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo Sviluppo e Coesione.

Infine, sono attribuiti compiti di monitoraggio all’Agenzia per la coesione territoriale.

Con D.P.C.M. n. 12 del 25.1.2018<sup>9</sup>, in conformità all’art. 4, comma 3 del D.L. n. 91/2017, è stato adottato un regolamento attuativo che individua in modo più puntuale, tra l’altro:

(i) modalità e requisiti per l’istituzione delle ZES, criteri per l’identificazione e delimitazione della ‘zona’ (che normalmente include porti, aree retroportuali, piattaforme logistiche e interporti<sup>10</sup>);

(ii) durata delle ZES (minimo 7, massimo 14 anni prorogabili di ulteriori 7 in funzione dello sviluppo previsto) e superficie massima;

(iii) contenuto del Piano di sviluppo strategico (i.e. identificazione delle aree, infrastrutturazione, analisi dell’impatto socio-economico atteso, attività che si intendono promuovere/rafforzare, semplificazioni che la Regione si impegna ad adottare per le iniziative industriali localizzate nella ZES, agevolazioni ed incentivi che la Regione può concedere nel rispetto della disciplina sugli aiuti di Stato, eventuali accordi con altre amministrazioni, etc.) e delle eventuali modalità di coordinamento con la pianificazione strategica portuale;

(iv) i numerosi compiti del Comitato di indirizzo (ivi incluso il monitoraggio sulle condizioni di accesso delle imprese alle infrastrutture tecniche-economiche-portuali in conformità alla disciplina applicabile).

Il regolamento attuativo fa salva la disciplina europea in materia di aiuti di Stato.

Ad oggi, risultano in corso di istituzione due ZES in Campania e Calabria.

---

<sup>8</sup> In merito si osserva che ai sensi dell’art. 13, l’esenzione prevista per la categoria degli aiuti a finalità regionale non si applica agli aiuti a favore di attività nei settori (tra l’altro) della costruzione navale e dei trasporti e delle relative infrastrutture.

<sup>9</sup> D.P.C.M. n. 12 del 25.1.2018, *Regolamento recante istituzione di Zone economiche speciali (ZES)*, in GURI n. 47 del 26.2.2018, n. 47.

<sup>10</sup> Non invece zone residenziali; la ZES può includere aree non limitrofe, purché collegate al porto da infrastrutture adeguate e un nesso funzionale.

## **2.2. La disciplina delle 'Zone Logistiche Semplificate' (ZLS): art. 1, commi 61-65 della L. n. 205/2017**

L'art. 1 della L. n. 205/2017<sup>11</sup>, ai commi 61-65, ha previsto l'istituzione di Zone Logistiche Semplificate (ZLS) nelle Regioni in cui non possono essere istituite ZES, e sia presente un'area portuale con le medesime caratteristiche descritte sopra o un'Autorità di sistema portuale.

Può essere istituita una sola ZLS per Regione. L'istituzione di ciascuna ZLS avviene con D.P.C.M.<sup>12</sup> su proposta della Regione interessata.

La durata massima delle ZLS è pari a 7 anni e prorogabile fino ad ulteriori 7 anni, ed è quindi più breve rispetto a quella delle ZES.

Le agevolazioni previste per le ZLS consistono esclusivamente nelle 'procedure semplificate' (individuata anche previa stipula di protocolli tra P.A. locali e statali) di cui all'art. 5, comma 1, lett. a) del D.L. n. 91/2017, descritte a proposito delle ZES. Verosimilmente tale riferimento include anche i regimi procedimentali speciali recanti accelerazione dei termini e semplificazione rispetto alle procedure ordinarie, sulla base di criteri e modalità da individuare con D.P.C.M..

Di contro, nelle ZLS non si applicano le altre agevolazioni previste per le imprese insediate nelle ZES, quali in particolare: (i) l'accesso alle infrastrutture esistenti e previste nel Piano di sviluppo strategico alle condizioni previste dal Comitato di indirizzo; (ii) il credito d'imposta nel limite massimo di €50 milioni (anziché €15 milioni).

Le disposizioni del D.P.C.M. recante regolamento attuativo per le ZES si applicano, in quanto compatibili, anche per l'istituzione delle ZLS.

## **2.3. Le misure di sostegno a favore di Genova previste nel D.L. n. 109/2018**

Il D.L. n. 109/2018<sup>13</sup> ha previsto una serie di misure urgenti a sostegno della popolazione colpita dal crollo del cd. Ponte Morandi. Tali misure sono dirette a

---

<sup>11</sup> L. n. 205 del 27.12.2017, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*, in GURI n. 302, S.O. del 29.12.2017.

<sup>12</sup> Da adottare su proposta del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

<sup>13</sup> D.L. n. 109 del 28.9.2018, *Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze*, in GURI n. 226 del 28.9.2018.

consentire la demolizione del viadotto e realizzazione delle infrastrutture necessarie ad assicurare la viabilità nel Comune di Genova; fronteggiare il possibile collasso del sistema trasportistico della città e dei traffici portuali e l'interruzione delle attività economiche e produttive conseguenti al danneggiamento delle infrastrutture; consentire – anche mediante interventi di natura fiscale – il ripristino delle normali condizioni di vita della popolazione e della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture di rete, accelerando e semplificando le procedure per l'affidamento di appalti in relazione alle esigenze del contesto emergenziale, tali da giustificare il ricorso a poteri straordinari in deroga alla normativa vigente.

Per quanto di specifico interesse in questa sede, l'art. 7, comma 1 del D.L. n. 109/2018, al fine di superare l'emergenza e favorire la ripresa delle attività economiche colpite, anche indirettamente, dall'evento, ha istituito ai sensi dell'art. 1, comma 62 della L. n. 205/2017 la «**Zona Logistica Semplificata - Porto e Retroporto di Genova**», la quale comprende “*i territori portuali e retroportuali del Comune di Genova, fino a includere i retroporti di Rivalta Scrivia, Novi San Bovo, Alessandria, Piacenza, Castellazzo Bormida, Ovada Belforte, Dinazzo e Melzo e Vado Ligure*”.

L'art. 7, comma 2 del D.L. precisa che alle imprese che operano nella ZLS di Genova si applicano le (sole) semplificazioni burocratiche di cui all'art. 5, comma 1, lett. a) del D.L. n. 91/2017. Conseguentemente, il regime di favore della ZLS non include il credito d'imposta o le altre agevolazioni applicabili nelle ZES.

L'art. 8 del D.L. dispone inoltre l'istituzione di una zona franca urbana nel territorio della città metropolitana di Genova, con agevolazioni fiscali<sup>14</sup> e previdenziali<sup>15</sup> per le imprese con sede (legale o operativa) nel territorio che, nel periodo dal 14 agosto al 30 settembre 2018, abbiano subito una riduzione di fatturato pari almeno al 25% rispetto al corrispondente periodo del 2017.

---

<sup>14</sup> In particolare: a) esenzione dalle imposte sul reddito derivante dall'attività d'impresa svolta nella zona franca, nel limite di euro 100.000 riferito al reddito derivante dallo svolgimento dell'attività dell'impresa nella zona franca; b) esenzione dall'IRAP del valore della produzione netta derivante dallo svolgimento dell'attività d'impresa nella zona franca, nel limite di euro 200.000 riferito al valore della produzione netta; c) esenzione dalle imposte municipali proprie per gli immobili siti nella zona franca, posseduti e utilizzati per l'esercizio dell'attività economica.

<sup>15</sup> Esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali, con esclusione dei premi per l'assicurazione obbligatoria infortunistica, a carico dei datori di lavoro, sulle retribuzioni da lavoro dipendente. L'esonero spetta anche ai titolari di reddito di lavoro autonomo che svolgono l'attività all'interno della zona franca urbana.

Le agevolazioni di cui all'art. 8 possono essere richieste in via alternativa agli altri benefici previsti nel D.L. (in particolare, le misure fiscali di cui all'art. 3<sup>16</sup> e le altre misure di sostegno a favore delle imprese danneggiate di cui all'art. 4<sup>17</sup>). Le suddette agevolazioni sono concesse per un periodo d'imposta, anche per le nuove imprese insediate nella zona franca entro il 31.12.2019, in ogni caso nei limiti (anche in termini di importo massimo) previsti dai regolamenti europei sugli aiuti de minimis.

L'art. 9 del D.L. prevede inoltre che la quota di riparto del Fondo per il finanziamento degli interventi di adeguamento dei porti riconosciuta ai porti compresi nell'ambito dell'Autorità di sistema portuale viene stabilita, per il 2018 e 2019, nella misura del 3% dell'IVA dovuta sull'importazione delle merci introdotte nel territorio nazionale per il tramite di ciascun porto nel limite di 30 milioni di euro annui.

Si segnalano infine le ulteriori misure e i corrispondenti stanziamenti previsti dal D.L. in materia di TPL, autotrasporto e viabilità (art. 5) e di progettazione e realizzazione di infrastrutture dirette a garantire l'ottimizzazione dei flussi veicolari logistici (art. 6).

Non è da escludere che in sede di conversione in legge, possano essere apportate modifiche al D.L. n. 109/2018.

### **3. Compatibilità ai sensi della disciplina sugli aiuti di Stato dell'applicazione all'area di Genova del regime delle ZES e di ulteriori misure di sostegno**

#### ***3.1. Rilevanza della fattispecie ai sensi della disciplina sugli aiuti di Stato***

Stante la limitata efficacia delle misure di semplificazione amministrativa ed accelerazione dei procedimenti applicabili nella ZLS di Genova rispetto alle più incisive agevolazioni previste per le ZES, ci si chiede se sia ipotizzabile, nel rispetto della

---

<sup>16</sup> Decurtazione dei redditi dei fabbricati oggetto di ordinanze di sgombero dal reddito imponibile ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e dell'imposta sul reddito delle società fino al 31.12.2020. Esonero dei fabbricati dall'applicazione dell'imposta municipale propria, e dal tributo per i servizi indivisibili. Decurtazione dei contributi, indennizzi e risarcimenti connessi al crollo dal reddito imponibile ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP (per le imprese, nei limiti della disciplina europea sugli aiuti *de minimis*). Esonero dal pagamento dell'imposta di bollo e dell'imposta di registro per i documenti presentati alla P.A. fino al 31.12.2020 in conseguenza dell'evento. Esonero degli immobili demoliti o inagibili dall'imposta di successione, dalle imposte e tasse ipotecarie e catastali e dall'imposta di bollo. Sospensione fino al 31.12.2019 dei termini per la notifica delle cartelle di pagamento per la riscossione di somme e per le attività esecutive e dei termini di prescrizione e decadenza.

<sup>17</sup> Su richiesta delle imprese, professionisti, artigiani e commercianti con sede nell'area colpita dagli eventi, che tra il 14/8 ed il 29/9 hanno subito un decremento del fatturato rispetto al 2017, è riconosciuto loro fino al 100% del predetto decremento, nel limite massimo di euro 200.000 e nel rispetto della disciplina sugli aiuti di Stato.

disciplina sugli aiuti di Stato, applicare nell'area di Genova il regime delle ZES ed eventualmente ulteriori misure agevolative.

Tale valutazione è svolta sul presupposto che il complesso di misure agevolative di cui si ipotizza l'applicazione nell'area di Genova costituisce un regime di 'aiuti di Stato' ai sensi dell'art. 107, par. 1 TFUE, in quanto – fatta eccezione per le agevolazioni consistenti in procedure accelerate / speciali, le quali non sembrerebbero soddisfare il requisito del vantaggio economico finanziato con risorse pubbliche – tali misure integrano i requisiti costitutivi della nozione di aiuto di Stato, i.e. l'imputabilità delle misure allo Stato e la natura pubblica delle risorse, il conferimento di un vantaggio economico alle imprese beneficiarie, la selettività delle misure e la loro idoneità ad incidere sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri<sup>18</sup>.

In merito si rileva che alla luce della prassi della Commissione europea, la creazione di 'zone franche' che beneficiano di regimi di agevolazioni fiscali costituisce un aiuto di Stato, in quanto soddisfa tutti i requisiti costitutivi della nozione di 'aiuto di Stato' ai sensi dell'art. 107, par. 1 del TFUE<sup>19</sup>.

### **3.2. Compatibilità ai sensi dell'art. 107, par. 2, lett. b) del TFUE**

L'art. 107, par. 2, lett. b) del TFUE stabilisce che sono compatibili con il mercato interno “*gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali*”.

La prassi della Commissione europea e la giurisprudenza comunitaria indicano che tale deroga ha trovato applicazione non soltanto – come in effetti avvenuto nella maggior parte dei casi – nell'ipotesi di calamità naturali (quali terremoti, valanghe, frane, inondazioni, trombe d'aria, uragani, eruzioni vulcaniche e incendi boschivi di origine naturale), ma anche in caso di situazioni di emergenza conseguenti ad eventi eccezionali di natura diversa, come ad esempio disordini interni e scioperi, gravi incidenti nucleari o industriali, incendi che causano perdite estese, attentati e guerre<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Si rammenta che ai sensi dell'art. 107, par. 1 TFUE: “*Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza*”.

<sup>19</sup> Cfr. Commissione europea, decisioni C(2003)1319 del 30.4.2003, N766/2002, Francia; C(2003)4630 del 16.12.2003, N 211/2003, Francia; C(2006)2329 del 22.6.2006, N 70/A/2006, Francia; C(2009)8744 del 19.11.2009, N 441/2008, Francia; C(2009)8126 del 20.10.2009, N 346/2009, Italia.

<sup>20</sup> In tal senso, cfr. Orientamenti dell'Unione europea per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014—2020, in GUUE C 204 del 1.7.2014, par. 330.

In particolare, con decisioni adottate tra il 24.11.2017 ed il 2.3.2018 relative alla compensazione prevista dal Belgio per le imprese gravate dai costi derivanti dalla contaminazione con l'insetticida Fipronil,<sup>21</sup> la Commissione ha indicato che costituisce un 'evento eccezionale' ai sensi dell'art. 107, par. 2, lett. b) del TFUE “*un evento che, per il suo carattere e per i suoi effetti nei confronti degli operatori interessati, si distingue nettamente dall'abituale, e si colloca al di fuori del quadro delle condizioni di funzionamento di un mercato normale*” (in tal senso, anche la precedente decisione del 1999 relativa alla contaminazione da diossina<sup>22</sup>).

Evidentemente, simili circostanze appaiono riferibili anche al crollo del 'Ponte Morandi' ed alla conseguente situazione di emergenza determinatasi nell'area di Genova.

Sebbene la giurisprudenza comunitaria abbia riconosciuto l'esigenza interpretare restrittivamente l'art 107, par. 2, lett. b) in virtù della natura 'derogatoria' della norma, tale interpretazione assume rilievo soprattutto nel senso di richiedere una valutazione precisa del danno (al fine di evitare sovra-compensazioni per i beneficiari), ed un legame diretto tra l'evento eccezionale e il danno.<sup>23</sup>

In particolare, nelle cause riunite C-346/03 e C-529/03, la Corte di giustizia ha precisato che “*possono essere compensati, ai sensi di tale disposizione, solo gli svantaggi causati direttamente da calamità naturali o da altri eventi eccezionali. Ne consegue che deve esistere un legame diretto tra i danni causati dall'evento eccezionale e l'aiuto di Stato e che è necessaria una valutazione il più possibile precisa dei danni subiti dai produttori interessati*”<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Decisione della Commissione del 24.11.2017, caso SA.49340 (2017/N) – Belgio (Wallonie), “*Financement des coûts de transport et de destruction des fientes / fumiers générés dans certains élevages wallons*”; Decisione della Commissione del 7.12.2017, caso SA.49328 (2017/N) – Belgio, “*Compensation*”; Decisione della Commissione del 2.3.2018, caso SA.49812 (2017/N) – Belgio (Flandre), “*Arrêté du gouvernement flamand fixant les modalités de paiement des coûts matériels pour l'élimination des fumiers de volaille contaminés par le fipronil, à la suite de la crise de fipronil*”.

<sup>22</sup> Decisione della Commissione D/5879 del 29.7.1999, casi NN 87/99 (ex-N 385/99), NN 88/99 (ex-N 381/99), NN 89/99, NN 90/99 (ex-N 382/99), N 380/99 e N 386/99–Belgio, “*Mesures spéciales en faveur des secteurs de la volaille, de la viande porcine, des œufs et de la viande bovine suite à une contamination par la dioxine*”.

<sup>23</sup> Cfr. sentenza del Tribunale UE del 25.6.2008, causa T-268/06, *Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE c. Commissione*, punto 52; sentenza della Corte di giustizia dell'UE del 23.2.2006, cause riunite C-346/03 e C-529/03, *Giuseppe Atzeni e al., Marco Scalas, Renato Lilliu c. Regione Autonoma della Sardegna*, punto 79.

<sup>24</sup> *Ibid.*

Analogamente, nel caso T-268/06, il Tribunale ha considerato che *“un danno (...) che presenta un nesso diretto di causalità con l’evento eccezionale e che è stato valutato con precisione deve essere dichiarato compatibile con il mercato comune”* ai sensi dell’art 107, par. 2, lett. b)<sup>25</sup>.

Di contro, non sembra che dalla natura derogatoria della norma si possa dedurre un’aprioristica limitazione delle ipotesi di eventi “eccezionali” rientranti nell’ambito applicativo dell’art 107, par. 2, lett. b). In tal senso, nella decisione del 2002 concernente le misure concesse dalla Spagna a supporto del settore agricolo a seguito dell’aumento del costo del carburante, la Commissione ha rilevato di avere *“accettato come eventi eccezionali le guerre, i disordini interni o gli scioperi e, con talune riserve e in funzione della loro portata, gli incidenti nucleari o industriali gravi o gli incendi che abbiano causato perdite estese. A causa delle difficoltà di previsione di tali eventi, la Commissione valuta caso per caso le proposte di concessione degli aiuti (...)”*.<sup>26</sup>

Nella citata causa T-268/06, concernente l’indennizzo disposto dalle Autorità della Grecia a favore di una compagnia aerea per i danni subiti a seguito degli attentati dell’11.9.2001, il Tribunale UE ha ritenuto *“pacifico”* il carattere eccezionale degli eventi dell’11.9.2001 rilevando come esso fosse riferibile non solo agli attentati, ma anche alla conseguente chiusura dello spazio aereo.<sup>27</sup>

Da rilevare che nella comunicazione COM(2001)574 relativa alle ripercussioni degli attentati dell’11 settembre 2001 sull’industria dei trasporti aerei, la Commissione aveva precisato che *“tenuto conto del carattere imprevedibile, del numero di vittime, della portata dei danni e delle ripercussioni sull’economia mondiale, gli eventi dell’11 settembre 2001 possono senz’altro considerarsi eventi straordinari ai sensi della citata disposizione [i.e. l’attuale art. 107, par. 2, lett. b) TFUE, n.d.r.]. Le misure di sostegno temporaneamente adottate dagli Stati membri in favore delle compagnie aeree devono tuttavia limitarsi alla compensazione dei danni effettivamente subiti”*.<sup>28</sup>

Inoltre, con decisione resa nel caso SA.32523 la Commissione ha dichiarato la compatibilità di uno schema di aiuti finalizzato a compensare le compagnie aeree

---

<sup>25</sup> Causa T-268/06, punto 53.

<sup>26</sup> Decisione della Commissione dell’11.12.2002, notificata con il numero C(2002)4378, caso 2003/293/CE, relativa alle ‘misure adottate dalla Spagna a sostegno del settore agricolo in seguito all’aumento del costo del carburante’, p. 179.

<sup>27</sup> Causa T-268/06, punto 49.

<sup>28</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 10.10.2001 sulle *“ripercussioni degli attentati negli Stati Uniti sull’industria dei trasporti aerei”* (COM(2001)574), punto 33.

cipriote per i costi aggiuntivi sostenuti a causa dell'impossibilità di utilizzare lo spazio aereo turco, che finiva per discriminare i vettori ciprioti rispetto agli altri vettori comunitari. Il periodo di riferimento per la compensazione è stato calcolato a partire dall'adesione di Cipro alla UE (maggio 2004) e per tutta la durata del divieto, che era ancora vigente nel giugno 2012. La Commissione ha ritenuto che, alla luce delle particolari circostanze del caso e dell'impatto economico del divieto di sorvolo, il divieto configurasse un evento eccezionale ai sensi dell'art. 107, par. 2, lett. b).<sup>29</sup> Conformemente alla giurisprudenza europea sopra citata, la Commissione ha rilevato l'esigenza di garantire misure non discriminatorie, dirette a compensare unicamente i danni derivanti in via diretta da tale circostanza eccezionale, individuando le voci di danno in modo preciso ed evitando forme di sovra-compensazione.

In considerazione di quanto precede, assumono rilievo le gravissime ripercussioni che il crollo del 'Ponte Morandi' ha prodotto e provocherà sia dal punto di vista sociale (danneggiamenti delle abitazioni, espropriazioni, ridotta operatività dei servizi pubblici e delle infrastrutture di rete), sia dal punto di vista economico (rischio di crisi del sistema trasportistico della città e dei traffici portuali, più in generale rischio di interruzione delle attività economiche e produttive conseguenti al danneggiamento delle infrastrutture).

Alla luce di tali circostanze, già poste a fondamento dell'adozione del D.L. n. 109/2018, si ritiene che le Autorità nazionali potrebbero ragionevolmente invocare la deroga di cui all'art. 107, par. 2, lett. b) del TFUE. Ciò al fine di chiedere alla Commissione europea di valutare, ai sensi di tale norma, la compatibilità con il mercato comune dell'applicazione all'area di Genova del regime delle ZES e delle ulteriori misure agevolative previste a favore delle imprese, come meglio illustrato nel paragrafo seguente.

### ***3.3.Aspetti procedurali***

Come regola generale e ai sensi dell'art. 108, par. 3 TFUE e degli artt. 2, n. 1 e 3 del regolamento UE n. 2015/1589<sup>30</sup>, gli aiuti di Stato devono essere preventivamente notificati dalle Autorità nazionali alla Commissione europea per essere da questa autorizzati, nella misura in cui sia accertata la loro 'compatibilità' con il mercato

---

<sup>29</sup> Decisione della Commissione del 27.6.2012, caso SA.32523 - Cipro, "Compensation scheme for air carriers registered in Cyprus for additional costs linked to the impossibility to overfly the Turkish airspace".

<sup>30</sup> Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13.7.2015, 'recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea', in GUUE L248 del 24.9.2015.

interno. Inoltre, le Autorità nazionali non possono attuare le misure di aiuto prima dell'autorizzazione della Commissione (cd. obbligo di *stand-still*).

Sono previste alcune eccezioni al principio della previa notifica e dello *stand-still*, in particolare sono esenti dall'obbligo di notifica e sono considerati compatibili gli aiuti:

- che ricadono nell'ambito di applicazione del regolamento UE n. 1407/2013<sup>31</sup> sui cd. aiuti '*de minimis*', al ricorrere dei relativi presupposti (tra l'altro, l'importo complessivo degli aiuti *de minimis* concessi a un'impresa non può superare euro 200.000 nell'arco di tre esercizi finanziari; tale soglia è ridotta a euro 100.000 per le imprese di autotrasporto);
- che ricadono nell'ambito di applicazione del regolamento UE n. 651/2014 recante 'esenzione' per determinate categorie di aiuti<sup>32</sup>, al ricorrere dei relativi presupposti generali e speciali (questi ultimi variano a seconda della specifica categoria di aiuti interessata), ivi incluso l'importo massimo dell'aiuto.

Qualora – come appare verosimile – le agevolazioni superino i limiti previsti dalla disciplina *de minimis* e dalla specifica tipologia di esenzione eventualmente applicabile, il complessivo regime di misure agevolative derivante dall'ipotizzata applicazione alle imprese operative nell'area di Genova del regime delle ZES e di eventuali ulteriori benefici dovrebbe essere notificato da parte delle Autorità nazionali alla Commissione europea, affinché questa possa valutarne la compatibilità.

Pertanto, laddove le Autorità nazionali intendano invocare la compatibilità del regime in virtù della deroga di cui all'art. 107, par. 2, lett. b) del TFUE, inerente la necessità di ovviare ai danni arrecati da eventi eccezionali, esse dovrebbero avviare tempestivamente un'interlocuzione con la Commissione europea al fine di consentire a quest'ultima di verificare le condizioni per l'applicazione della suddetta deroga, in conformità alla prassi della stessa Commissione ed alla giurisprudenza comunitaria.

In particolare, in tale scenario sarebbero oggetto di scrutinio da parte della Commissione, tra l'altro, i seguenti elementi:

---

<sup>31</sup> Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18.12.2013, '*relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis»*', in GUUE L352 del 24.12.2013.

<sup>32</sup> Si tratta delle seguenti categorie di aiuti: a finalità regionale; alle PMI; per l'accesso delle PMI ai finanziamenti; a favore di ricerca, sviluppo e innovazione; alla formazione; a favore dei lavoratori svantaggiati e dei lavoratori con disabilità; per la tutela dell'ambiente; destinati a ovviare ai danni arrecati da determinate calamità naturali; a carattere sociale per i trasporti a favore dei residenti in regioni remote; per le infrastrutture a banda larga; per la cultura e la conservazione del patrimonio; per le infrastrutture sportive e le infrastrutture ricreative multifunzionali; per le infrastrutture locali; a favore degli aeroporti regionali; a favore dei porti.

- la natura di “evento eccezionale” del crollo del ‘Ponte Morandi’ e l’entità e la natura dei danni provocati, anche in termini di impatto socio-economico e di blocco delle attività imprenditoriali nelle aree produttive;
- la durata ed il carattere proporzionato degli aiuti rispetto ai danni provocati, in modo tale che le misure di sostegno abbiano l’effetto di risarcire i danni subiti dalle imprese senza determinare sovra-compensazioni, tenuto conto anche delle altre eventuali fonti di compensazione (es. indennità assicurative);
- il nesso diretto di consequenzialità tra il crollo del Ponte e i danni oggetto di compensazione;
- le modalità previste per i beneficiari delle misure per dimostrare l’entità dei danni ed il loro diretto collegamento causale con il crollo del Ponte (ad esempio, presentazione di perizie giurate; calcolo dei danni secondo una metodologia predeterminata).

#### 4. Conclusioni

Alla luce di quanto precede, si ritiene che le Autorità nazionali potrebbero ragionevolmente invocare la deroga di cui all’art. 107, par. 2, lett. b) del TFUE in merito all’ipotizzata applicazione del regime delle ZES e delle ulteriori misure di sostegno previste a favore delle imprese operative nell’area di Genova a seguito del crollo del ‘Ponte Morandi’.

In particolare, qualora le agevolazioni superino i limiti previsti dalla disciplina *de minimis* e per la specifica categoria di esenzione eventualmente applicabile, il complessivo regime di misure agevolative dovrebbe essere notificato da parte delle Autorità nazionali alla Commissione europea, affinché questa possa valutarne la compatibilità con il mercato interno.

A tal fine, le Autorità nazionali dovrebbero avviare tempestivamente un’interlocazione con la Commissione, al fine di consentire a quest’ultima di verificare le condizioni e i limiti di applicazione della suddetta deroga.

In particolare, in tale scenario sarebbero oggetto di scrutinio da parte della Commissione numerosi elementi, ivi inclusi la natura di “evento eccezionale” del crollo del ‘Ponte Morandi’ e l’entità e la natura dei danni provocati, anche in termini di impatto socio-economico e di blocco delle attività imprenditoriali nelle aree produttive; la durata e il carattere proporzionato degli aiuti rispetto ai danni provocati, in modo tale che le misure di sostegno abbiano l’effetto di risarcire i danni subiti dalle imprese senza

determinare sovra-compensazioni, tenuto conto anche delle altre eventuali fonti di compensazione; il nesso diretto di consequenzialità tra il crollo del Ponte e i danni oggetto di compensazione; le modalità previste per i beneficiari delle misure per dimostrare l'entità dei danni ed il loro diretto collegamento causale con il crollo del Ponte.

\* \* \*

Si resta a disposizione per ogni ulteriore approfondimento e con l'occasione si inviano cordiali saluti.

Roma / Bruxelles, 9 ottobre 2018

**Prof. Avv. Francesco Sciaudone**

**Avv. Andrea Neri**