

**AGEVOLAZIONI FISCALI DI CARATTERE LOCALE PER LA PROMOZIONE
DELL'ADOZIONE DI TECNOLOGIE INNOVATIVE A TUTELA DELL'AMBIENTE**

**PROF. ANTONIO FELICE URICCHIO – Professore straordinario di diritto tributario -
Preside della Seconda Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bari**

Via Acton, 77 - 74100 Taranto - a.uricchio@lex.uniba.it

**DOTT. GIANLUCA SELICATO – Ricercatore di diritto tributario – Università degli Studi
di Bari – Piazza Cesare Battisti, 1 – 70121 Bari – g.selicato@lex.uniba.it**

ABSTRACT

L'iniziativa intende presentare i risultati di un progetto di ricerca complesso, il cui fine è stato quello di "interfacciare" gli organi deputati all'indirizzo e al controllo dei traffici di rifiuti e merci pericolose, realizzando una convergenza di sforzi, l'ottimizzazione e semplificazione dei processi decisionali ed autorizzatori, il controllo in tempo reale dei fenomeni, la creazione di banche dati utili a individuare abitudini, patologie e a definire strategie di intervento più appropriate. Il progetto ha previsto:

- a) una fase tecnologica di sperimentazione (nel corso della quale il gestore dell'HUB ha potuto verificare l'eventuale anomalia della condotta ovvero monitorare la situazione in condizioni di eventuale emergenza. Ciò anche al fine di verificare l'effettivo itinerario seguito dal mezzo, di valutare eventuali comportamenti sospetti come variazioni di percorso, soste prolungate, ecc., di aggiornare una banca dati sui tempi di percorrenza delle zone attraversate dall'automezzo) durante la quale si è verificata la possibilità che un sistema, arricchendosi giorno per giorno, permetta di ridurre sempre di più il numero dei falsi allarmi e di reagire in tempo reale a situazioni di allarme per l'ambiente e la sicurezza dei cittadini (sperimentazione, in proposito, di un sistema automatico di autorizzazioni amministrative per i trasporti di rifiuti speciali e pericolosi e di risposta alle situazioni di emergenza, con indicazione immediata delle soluzioni da intraprendere);
- b) una fase di approfondimento giuridico ed economico in ordine alla fattibilità dell'iniziativa, attraverso un'attenta valutazione delle condizioni normative e delle scelte effettuate dagli enti locali in punto di politica di controllo del territorio. La nuova tecnologia può trovare concreta applicazione nel caso in cui convergano gli interessi delle istituzioni preposte al controllo del territorio e dei soggetti pubblici o privati cui è affidato il servizio di trasporto di tali merci. A tal fine, elemento qualificante del progetto (che si vorrebbe riportare all'interno del seminario di presentazione dei suoi risultati) è rappresentato dalla definizione di modelli procedurali ed di un quadro normativo di riferimento del tutto innovativo, basato sulla spontanea adesione dell'operatore invece che sulla sua coercizione (peraltro improponibile alla luce delle libertà fondamentali di circolazione delle merci stabilite dal Trattato).

L'approfondimento dei possibili strumenti di carattere "*persuasivo*" (quali politiche tariffarie agevolate o benefici fiscali limitati ai tributi propri regionali e locali per gli operatori che aderiscano spontaneamente al sistema di monitoraggio e controllo) costituisce il risultato forse più innovativo di questa ricerca, nonché quello suscettibile di agevole emulazione, anche all'esterno dei confini pugliesi.

**AGEVOLAZIONI FISCALI DI CARATTERE LOCALE PER LA PROMOZIONE
DELL'ADOZIONE DI TECNOLOGIE INNOVATIVE A TUTELA DELL'AMBIENTE**

* * *

1. Premessa

La materia dei trasporti, su cui si è incentrata l'originaria ricerca, si presenta regolata da fonti di differente rango normativo, in massima parte di derivazione comunitaria, che definiscono un sistema interno imperniato – in materia di gestione e trasporto dei rifiuti – sul ruolo delle Province e della Polizia provinciale.

Va da sé che il principio di sussidiarietà e gli assetti istituzionali definiti all'interno del nostro ordinamento inducono a ritenere possibile un ruolo attivo delle Regioni nella disciplina della materia, dovendosi ascrivere le materie della protezione civile, del governo del territorio, della tutela della salute e della tutela e sicurezza del lavoro al novero di quelle che l'art.117 Cost. assegna alla potestà concorrente di Stato e Regioni: secondo il dettato costituzionale spetta a queste, in tali materie, la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali che sono invece riservati alla legislazione statale.

Dall'approfondimento del riparto delle competenze emergono invece quelle esclusive dello Stato in materia di munizioni ed esplosivi, ordine pubblico e sicurezza (ad esclusione della polizia amministrativa locale), tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

La ricerca ha peraltro posto in evidenza i limiti dell'intervento regionale e le competenze regolamentari delle province, le cui funzioni ed il cui ruolo potrebbero essere ulteriormente accresciuti dal legislatore regionale che decidesse di legiferare in tal senso nelle materie di legislazione concorrente, anche nelle more di un intervento più ampio della legislazione statale.

Prima ancora che sotto il profilo giuridico, la previsione di un obbligo di adesione degli autotrasportatori al nuovo meccanismo di telecontrollo dei loro traffici è apparsa, nel corso della ricerca, difficilmente praticabile, sia per la durata del regime transitorio che dovrebbe prevedersi fino all'entrata a regime dell'intero sistema, sia per gli oneri e le difficoltà correlate ad un conseguente regime di controlli. Ne risulterebbero peraltro accentuati i profili di problematicità in ordine al rispetto dei principi fondamentali del Trattato UE, prefigurandosi un'incompatibilità di fondo tra il divieto di circolazione all'interno del territorio regionale di mezzi che non adottino la nuova tecnologia e l'opposta libertà di circolazione delle merci nell'intero territorio U.E. Se, infatti, è vero che l'opera ermeneutica del Diritto comunitario affidato alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee ha avvalorato il bilanciamento degli interessi in gioco, e che – nel caso in esame – gli interessi contrapposti (libera circolazione infra-UE e sicurezza dei cittadini comunitari) sembrerebbero equivalersi, è altrettanto vero che il rischio di incorrere in una condanna dello Stato membro per violazione del diritto

comunitario (se non addirittura delle convenzioni internazionali che assistono la materia del trasporto transnazionale di beni) non può essere escluso a priori. Ciò anche in considerazione del fatto che il nuovo sistema non costituisce certo l'unico meccanismo di controllo dei traffici di merci pericolose, esistendo un distinto ed autonomo apparato di regole già adottate dagli Stati membri, cui sono dedicate anche specifiche direttive comunitarie (tra cui si ricorda la c.d. Direttiva Controlli rispetto cui l'Italia è tutt'ora in ritardo).

La previsione di nuovi oneri (obbligatorie) a carico di una categoria che è già soggetta (o almeno dovrebbe esserlo) ad appositi controlli potrebbe perciò dare luogo ad alcune difficoltà che **possono essere agevolmente superate attraverso un distinto percorso di incentivazione (non coercitiva)** all'adozione della tecnologia messa a punto nell'ambito del progetto.

Il favor verso un'opzione di carattere non coercitivo ha richiesto però di **accertare la compatibilità del quadro normativo vigente – anche alla luce dell'attuale riparto di competenze e funzioni tra Stato e Regioni – con la previsione di un incentivo per i vettori che decidano di aderire spontaneamente al sistema di telecontrollo.**

Non può che giovare, in tale direzione e per i motivi che vedremo, l'avvenuta introduzione, già evidenziata nell'esame del recentissimo d.lgs. n. 4/2008 (art. 2, cit.), del precetto secondo il sistema muove verso l' *"istituzione di un sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti"*, anche ai della raccolta e trasmissione di informazioni sul trasporto e smaltimento di rifiuti.

Se questo è l'*incipit* del legislatore nazionale, che assume rilevanza nell'ambito delle materie di esclusiva sua competenza e che appare suscettibile, per le finalità perseguite, di essere esteso anche ai trasporti di altre merci pericolose (sebbene in via meramente ermeneutica ed in attesa di un ulteriore intervento legislativo), l'indicazione contenuta in questo enunciato va adesso osservata in riferimento alla potestà legislativa regionale, rispetto alla quale potrebbe presentare tratti di contatto ma anche importanti elementi di integrazione e complementarità. Ciò in quanto – vale la pena ribadirlo – la materia di cui si discute non si colloca all'interno di una di quelle assegnate dall'art. 117 Cost. alla competenza dell'uno o dell'altro livello di governo del territorio, rivelandosi piuttosto materia "trasversale", in quanto suscettibile di coinvolgere tanto la potestà legislativa esclusiva dello Stato, tanto quella concorrente, quanto, infine, quella esclusiva delle Regioni.

Un ulteriore ordine di problemi che un'ipotetica norma regionale di carattere incentivante potrebbe generare attiene, inoltre, sia la **natura dell'agevolazione concedibile (di carattere finanziario o fiscale, diretta o indiretta)**, sia la sua **eventuale compatibilità con il regime degli Aiuti di Stato**, la cui rigidità viene spesso percepita in ritardo dai Paesi membri che non di rado incorrono in procedure di infrazione del tutto insensibili all'elemento teleologico dell'aiuto stesso.

L'ipotizzato ricorso ad una norma regionale il cui carattere agevolativo, anziché sanzionatorio, sembra imprescindibile (alla luce di quanto fin qui osservato), induce ad interrogarsi anzitutto sulla natura dell'incentivo riconoscibile ai vettori virtuosi.

L'alternativa principale è tra incentivo di carattere finanziario ed incentivo di carattere fiscale, e la scelta può avvalersi di elementi di palmare evidenza, quali l'onerosità economica e la concreta praticabilità dell'una o dell'altra agevolazione. Non può essere in questa sede ripercorso l'intero ragionamento seguito nell'individuazione della leva fiscale quale strumento preferibile per la promozione spontanea all'adesione a tali tecnologie, essendo sufficiente osservare come alla rigidità dell'attuale composizione della spesa pubblica regionale (e degli enti locali) – ulteriormente aggravata da alcune proposte di legge sul fondo perequativo che, con l'abbandono del criterio della spesa storica lasciano intravedere fin d'ora gravissime conseguenze per i bilanci delle Regioni meridionali – si contrapponga una maggiore flessibilità dello strumento fiscale, la cui particolare attitudine ad influenzare le abitudini umane ben si concilia con la possibilità di accordarlo nei limiti delle entrate pubbliche di carattere tributario che dallo stesso beneficiario si attendono (criterio di compensazione fiscale).

L'impossibilità di prevedere nuovi oneri finanziari (ad invarianza di entrate) a carico del bilancio regionale o degli enti locali pugliesi induce perciò a propendere per le agevolazioni di carattere fiscale, la cui morfologia e le cui condizioni di esercizio vanno dapprima chiarite. **Anche la leva fiscale, sulla cui efficacia si tornerà a breve, richiede infatti alcuni approfondimenti, atteso che l'esercizio della potestà impositiva regionale incontra ancora limiti di non agevole superamento, sia sul piano del diritto interno che in riferimento ai valori comunitari evocati dagli art. 87 e 88 del Trattato.**

2. Gli attuali limiti all'utilizzo della leva fiscale nelle politiche regionali di incentivazione delle buone prassi.

L'assetto vigente delle autonomie locali e il riparto di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali delineato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, costituiscono temi centrali nello studio dell'autonomia impositiva degli enti territoriali la cui delimitazione, a quasi otto anni dall'intervento riformatore, non ha ancora assunto carattere di definitività anche per i molteplici ostacoli che si oppongono alla piena attuazione dei nuovi precetti costituzionali.

Probabilmente è in materia di Irap che si sono avuti i principali contributi allo studio degli effetti della riforma istituzionale sul riparto di potestà legislativa in materia fiscale. I frequenti conflitti tra Stato e Regioni sulla disciplina del tributo hanno infatti posto in evidenza i limiti di un sistema che, pur riconoscendo ampia autonomia finanziaria e potestà impositiva agli enti periferici, non ha chiarito gli ambiti di intervento della fiscalità locale né ha creato le

condizioni per l'esercizio collettivo tra Stato ed autonomie locali della funzione legislativa. E proprio sul processo di riforma dell'imposta regionale sulle attività produttive conviene soffermarsi, atteso che le indicazioni ricavabili dalla finanziaria per il 2008 lasciano intravedere i limiti che ancora interessano l'autonomia impositiva regionale e i (finora) maldestri tentativi di superarli. L'approfondimento offre altresì l'occasione di soffermarsi sugli interventi giurisprudenziali di interpretazione del combinato disposto degli articoli 117 e 119 Cost. Particolare rilievo, pertanto, assumono le modifiche che la legge n. 244/07 ha apportato alla disciplina di un tributo che, fin dal 2002, ha costituito oggetto di aspri conflitti di competenza tra Stato e Regioni ed il cui processo di apparente "regionalizzazione" (cui fornisce impulso l'art. 1, comma 43, della legge in commento) alimenta non poche perplessità.

Infatti, affermandone la natura di "tributo proprio regionale", la finanziaria di quest'anno aveva lasciato intravedere un primo arretramento della finanza erariale a favore delle manovre fiscali delle Regioni che, a decorrere dal 1° gennaio 2009, avrebbero dovuto istituire l'imposta con legge regionale. Il legislatore, in tal modo, sembrava aver tenuto conto dell'uniforme orientamento della Corte costituzionale – che, sulla base dei precedenti assetti normativi, ne aveva ripetutamente disconosciuto tale qualificazione – e si avviava al suo superamento con la previsione che l'Irap fosse istituita con legge regionale. Questa soluzione offriva un'interessante chiave di lettura dell'art. 6 del ddl del 3 agosto 2007 sul "federalismo fiscale" che, apoditticamente, già annoverava il tributo in commento tra quelli propri delle Regioni.

Il riconoscimento – sebbene in via tendenziale – della potestà legislativa regionale in materia di Irap stride, però, con altre previsioni contenute in finanziaria sia in riferimento ai rigidi vincoli entro cui la futura discrezionalità regionale potrà esprimersi, sia in relazione alla riduzione del gettito stabilita per l'annualità 2008. Quanto al primo aspetto, le condizioni che l'art. 1, co. 43, pone all'esercizio dell'autonomia impositiva regionale non sembrano del tutto coerenti con la nuova natura del tributo. Le disposizioni in commento contemplano, infatti, un rigoroso coordinamento tra un modello applicativo da definirsi a livello statale e le collegate norme regionali, con il dichiarato fine di «assicurare il rispetto delle regole derivanti dall'applicazione del patto di stabilità e crescita adottato dall'Unione europea e di garantire il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica fissati a livello europeo, evitando interferenze tra le scelte di bilancio delle Regioni e quelle dello Stato». L'insieme dei compiti che la finanziaria riserva alla futura normazione statale sembra, almeno in parte, eccedere la fissazione di meri principi di riferimento della disciplina regionale del tributo.

Mentre può essere condivisa la preoccupazione del legislatore statale (che sfocia nel divieto per le Regioni di prevedere la deducibilità del tributo dalle imposte statali) di non ammettere soluzioni che possano interferire sul gettito erariale, di difficile raccordo con la disciplina di un

tributo che si accinge a divenire “proprio” delle Regioni appare il divieto di modificare le basi imponibili con legge regionale: sarebbe stato forse sufficiente ribadire il criterio della non sovrapposizione di tali basi imponibili con quelle di altri tributi .

Ancora in contrasto con la nuova impostazione si pone l'ulteriore riserva alla legge statale della fissazione dei limiti entro cui saranno ammesse le modifiche dell'aliquota, le detrazioni, le deduzioni, e, soprattutto, le agevolazioni. Viene in tal modo rimessa alla discrezionalità statale ogni decisione in ordine all'ampiezza di tali limiti, con il rischio di compromettere l'autonomia delle Regioni e la loro possibilità di tener conto, nell'applicazione del tributo, delle strategie di governo del territorio concertate a livello locale.

I confini entro cui sarà consentito alle Regioni di esprimere la propria potestà impositiva non sembrano pertanto riflettere i caratteri di un tributo differente, per natura, a quello istituito col d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, dal momento che, già adesso, lo Stato potrebbe comunque dilatare i confini della normazione regionale, sia in riferimento alla definizione dell'aliquota, sia con riguardo alle detrazioni, deduzioni ed agevolazioni. In altri termini la prudenza, forse eccessiva, con cui si è mosso il legislatore della finanziaria sminuisce l'importanza e le conseguenze dell'assegnazione all'Irap della natura di tributo proprio.

Più meditato appare l'intervento della l. n. 244/07 in riferimento alle modalità di attuazione del prelievo, per le quali il comma 44 dell'art. 1 delega alla Conferenza permanente Stato – Regioni la definizione di uno <<schema di regolamento-tipo regionale recante la disciplina della liquidazione, dell'accertamento e della riscossione dell'Irap istituita con legge regionale>>.

Anche sotto questo versante, però, le nuove disposizioni alimentano qualche perplessità dal momento che, se da un lato è stabilito che dovranno individuarsi <<le norme derogabili dalle Regioni>>, dall'altro – assai meno condivisibilmente – lo Stato mantiene tra le competenze dell'Agenzia delle entrate le funzioni di liquidazione, accertamento e riscossione del tributo, sia nella fase transitoria, sia a seguito dell'approvazione dei regolamenti suddetti .

L'esempio è rappresentativo di un sistema dai confini non ancora definiti, i cui elementi di complessità debbono essere chiariti e superati, anzitutto sul piano ermeneutico.

In proposito deve osservarsi come, nonostante nei primi commenti alla novella della seconda parte del Titolo V della Costituzione gli studiosi della materia e la giurisprudenza abbiano dedicato prevalente attenzione ai principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e al concetto di “tributo proprio” delle Regioni ed Enti locali, più recente letteratura abbia riportato al centro dell'analisi l'unitarietà del fenomeno impositivo, suggerendo di osservare la fiscalità locale quale componente di un sistema complesso ed articolato che va comunque considerato nella sua unicità. E' all'insieme delle sue norme,

infatti, che vanno riferiti i principi fondamentali del prelievo non potendosi considerare i tributi locali come fenomeno avulso e indipendente dalle pretese erariali.

Quest'impostazione suggerisce di non generalizzare le conclusioni cui é inizialmente pervenuta la Corte costituzionale riconoscendo la possibilità per le Regioni di ricavare direttamente dall'ordinamento i principi di coordinamento ai quali l'esercizio della loro potestà normativa deve essere improntato. L'indicazione, per quanto coerente con la novella del Titolo V, può, infatti, assumere una diversa portata se riferita alla tutela della salute (oggetto della sentenza n. 282 del 2002 della Consulta) o se rivolta alla materia dei tributi, essendo quest'ultima connotata dalla continua mediazione tra interessi collettivi confliggenti e dalla necessità di salvaguardare l'uguaglianza e la capacità contributiva rispetto all'insieme delle norme impositive che suggeriscono di non abusare delle astrazioni concettuali.

Peraltro, la particolare difficoltà – non tanto d'individuare, quanto piuttosto – di applicare i principi di coordinamento evocati dagli artt. 117 e 119 Cost. in un sistema connotato dalla continua tensione tra esigenze di gettito statali e periferiche e diritti costituzionali del contribuente (in primis quello di essere assoggettato ad un prelievo progressivo) rende incerti i benefici che potrebbero derivare dalla scissione dei centri decisionali della politica fiscale, anche per l'assenza di meccanismi idonei a ponderare in via preventiva gli effetti che la congerie di scelte statali e locali, nel suo complesso, può sortire sull'unico rapporto giuridico d'imposta.

La novella del Titolo V disegna pertanto le direttrici di un pluralismo istituzionale di problematica attuazione, le cui dinamiche incidono (come in effetti stanno incidendo) sulla concreta ed effettiva ampiezza dell'autonomia finanziaria riconosciuta agli enti periferici. La nuova formulazione dell'art. 119 Cost. sancisce, infatti, l'autonomia dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni sia in riferimento alle entrate che alle spese ma stabilisce, accanto ai ripetuti richiami ad un generico "federalismo fiscale" contenuti fin dalle relazioni ai testi legislativi, che il suo esercizio avvenga "in armonia" con la Costituzione, punto di riferimento imprescindibile per l'istituzione ed applicazione di "tributi ed entrate propri secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" (art. 119 Cost., co. 2). Obiettivo dichiaratamente perseguito dal legislatore costituzionale è quello di attribuire a Regioni ed Enti locali le fonti per l'integrale finanziamento delle importanti funzioni pubbliche che la riforma Bassanini e l'art. 117 Cost. assegnano loro, tra cui vanno ricordate quelle già evocate in riferimento alla materia in esame (trasporti di rifiuti speciali e di merci pericolose).

A tal fine, accanto ai beni patrimoniali dei Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, la norma riconosce sia l'autonomia tributaria degli Enti che la loro compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al proprio territorio. Sono inoltre previsti meccanismi d'intervento statale (fondo perequativo) nei territori con minore capacità fiscale per abitante, nonché

risorse aggiuntive e interventi speciali localizzati per la promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, per la rimozione degli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni.

La ricerca si è a lungo soffermata sui limiti dell'autonomia impositiva periferica, individuando gli ostacoli, ma **anche le opportunità** relative all'utilizzo della leva fiscale in chiave agevolativa delle politiche regionali di sviluppo sostenibile del territorio.

3. Brevi cenni sulle opportunità derivanti dall'autonomia impositiva regionale secondo il vigente dettato costituzionale. Rinvio alla relazione.

In attesa di opportuni quanto urgenti chiarimenti delle intenzioni del Parlamento in riferimento ai principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (c.d. ddl Calderoli Bis), si ritiene – alla luce dei principi enucleati nella giurisprudenza costituzionale – che esistano comunque le condizioni per poter ammettere l'utilizzo della leva fiscale in chiave incentivante l'adesione alle tecnologie di controllo dei trasporti dei rifiuti all'interno della disciplina dei tributi propri delle Regioni o delle province.

Accanto agli odierni assetti istituzionali la ricerca ha poi esaminato, de iure condendo, gli scenari di breve e medio periodo, ipotizzando alcune soluzioni basate sui principi contenuti nelle c.d. Bozza Giarda, sul c.d. Modello Lombardo di federalismo e, soprattutto, sulle bozze Calderoli e Calderoli bis, attualmente all'esame delle Camere.

Su tali aspetti, e sulla possibilità di collegare le prevedibili opportunità di utilizzo della leva fiscale con i propositi della ricerca condotta, si incentrerà una cospicua parte della presentazione nel corso del Festival dell'innovazione.

4. il problema degli aiuti di Stato.

Un ulteriore profilo di indagine particolarmente complesso è rappresentato dai condizionamenti che il diritto comunitario oppone alla libera determinazione delle scelte (tanto statali quanto) locali e dalle conseguenze che le recenti soluzioni legislative in materia di "protezionismo finanziario" degli Stati membri e di "operazione Alitalia" hanno determinato su un quadro normativo e giurisprudenziale in continuo fermento.

Ad oggi, i vincoli operano in due distinte direzioni, impedendo, da un lato, che disposizioni fiscali di uno Stato membro (per tale dovendosi intendere anche un ente territoriale differente dall'Amministrazione centrale, quali appunto le Regioni, nell'esercizio della propria autonomia impositiva) possano collidere con le libertà fondamentali del Trattato e, in particolare, con la libera circolazione di beni, servizi e cittadini; dall'altro che misure a

carattere agevolativo di natura tributaria possano rivolgersi alle sole attività svolte all'interno del territorio regionale, con ciò discriminando i prodotti e i servizi provenienti da altri territori appartenenti all'U.E. Il Titolo VI, Capo I, Sezione II del Trattato CE, del resto, fa riferimento ad un concetto particolarmente ampio di aiuto di Stato, ovvero ad ogni forma di <<...intervento pubblico utilizzata al fine di promuovere un vantaggio nei confronti di una impresa>>, includendovi ogni possibile beneficio conferito con atto della pubblica autorità, statale o territoriale, ad un'impresa operante sul mercato europeo per ridurre o eliminare taluni oneri che, in condizioni normali di libero mercato, graverebbero su di essa . Si tratta dunque di misure di eterogenea natura (non necessariamente fiscali) le quali, se da un lato possono ridurre i costi e i rischi per l'imprenditore, dall'altro sono ritenute idonee a provocare distorsioni del sistema della concorrenza.

Punto focale della disciplina comunitaria deve essere individuato dall'art. 87 del Trattato che, con formula assai ampia, qualifica gli aiuti concessi dagli Stati come <<incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri>>. Tale disposizione va poi coordinata con le deroghe espressamente previste al suo secondo comma e con i successivi articoli 88 e 89 del Trattato CE che dispongono in tema di procedimenti autorizzatori all'utilizzo di sussidi finanziari alle imprese da parte degli Stati membri .

Nel sindacato di compatibilità tra misura agevolativa e Trattato la Commissione Europea deve accertare la concorrenza di precise condizioni al cui verificarsi dovrà ritenersi violato il divieto contenuto al suo art. 87. Si tratta di condizioni che attengono la natura dell'aiuto all'impresa , la sua fonte e la presenza di effetti distorsivi della concorrenza suscettibili di incidere sugli scambi fra gli Stati membri, atteso che non tutte le forme di sussidio astrattamente prevedibili dalle leggi regionali in esercizio della propria autonomia impositiva sono di per sé idonee a violare il precetto comunitario. Ciò impone all'Ente di curare una preventiva disamina del diritto e degli orientamenti comunitari che, rispetto a ciascuna materia d'intervento, stabilisca i limiti e le condizioni dell'impiego della leva fiscale secondo percorsi conformi alle indicazioni di Bruxelles.

Ad esempio, laddove l'agevolazione dovesse riguardare la valorizzazione delle risorse ambientali (che è oggetto, peraltro, di legislazione concorrente regionale assieme al governo del territorio), la presenza del <<chi inquina paga>> tra i principi fondamentali dell'Unione Europea potrebbe configurare una deroga al divieto degli aiuti di Stato.

Ed ancora, non potrebbe considerarsi lesiva delle libertà di circolazione e della concorrenza infra-comunitarie la concessione di sussidi necessari a garantire la copertura delle esigenze del pubblico servizio, sempre che non alterino le dinamiche di mercati liberalizzati .

Esistono poi altre deroghe esplicite all'art. 87 del Trattato, pure affidate al sindacato della Commissione, che differiscono in ragione dell'interesse protetto. Esso può risiedere

nell'equilibrato ed armonioso sviluppo dei territori interni all'Unione ; nell'importanza strategica o nella particolare debolezza di uno specifico settore d'attività economica; ovvero, ancora, nella priorità che gli Organismi comunitari assegnano ad obiettivi c.d. <<orizzontali>>, cioè trasversali ai differenti settori economici. Proprio tale ultima categoria acquista importanza ai nostri fini, come testimoniano le linee d'indirizzo definite dal Consiglio Europeo di Stoccolma del 24 marzo 2001 che, riconoscendo un'intrinseca e fisiologica incompatibilità tra le forme di sostegno alle imprese c.d. <<verticali>> e i principi su cui è improntato il mercato comune, dispone la progressiva soppressione di tali sussidi e la contestuale promozione delle misure agevolative a carattere <<orizzontale>>, le quali meglio concorrono al perseguimento di interessi collettivi avvertiti diffusamente su tutto il territorio dell'Unione.

I principi illustrati consentono di continuare ad ammettere il ricorso agli aiuti di Stato da parte delle Regioni (alle quali si applica il medesimo regime previsto per lo Stato), pur nella consapevolezza della possibile elusività di talune misure agevolative rispetto alle regole generali di funzionamento del mercato comune che ha indotto la Commissione a mantenere in vita l'obbligo di notifica preventiva e le proprie funzioni di controllo.

Per comprendere in quale modo possa evitarsi il carattere selettivo della progettanda misura fiscale regionale, può farsi riferimento alla recente sentenza del c.d. "Caso Azzorre", secondo cui la "selettività territoriale" di un aiuto dipende non solo dall'autonomia impositiva ed amministrativa di un ente territoriale , ma anche dall'intero impianto dei rapporti centro-periferia dello Stato. Ciò impone di verificare, a fronte di ogni disposizione di favore finanziario o fiscale che interessi un territorio interno ad (e non coincidente con quello di) uno Stato membro:

- a) la sua compatibilità con il principio di non discriminazione;
- b) le sue conseguenze, sotto il profilo impositivo, sul trattamento fiscale complessivo del contribuente;
- c) il livello di autonomia impositiva e legislativa del territorio interessato.

Altre indicazioni particolarmente utili devono ricavarsi dalle conclusioni dell'Avvocato Generale Juliane Kokott presentate l'8 maggio 2008 in riferimento 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 la Rioja UGT-RIOJA contro Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya), aventi ad oggetto la compatibilità con il vigente regime degli aiuti di Stato delle misure fiscali (riduzione dell'aliquota d'imposta sulle società con deducibilità dei costi sopportati per determinati investimenti) adottate da un ente regionale o locale. Da tali conclusioni si evince il seguente principio:

- L'art. 87, n. 1, CE, deve essere interpretato nel senso che una normativa fiscale di un ente locale di uno Stato membro, la quale sia applicabile indistintamente a tutte le imprese soggette alla sua competenza tributaria, e la quale sia più favorevole rispetto alle disposizioni fiscali nazionali, non costituisce un'agevolazione a favore di determinate imprese o produzioni, qualora l'ente locale disponga di sufficiente autonomia nell'esercizio delle proprie competenze legislative in materia fiscale. Un'autonomia di tal genere presuppone che: 1) l'ente locale sia dotato di autonomia istituzionale; 2) lo Stato centrale non possa influire in modo determinante sul procedimento che sfocia nell'emanazione delle disposizioni fiscali locali (autonomia di configurazione formale); 3) l'ente locale disponga di un potere discrezionale sufficientemente ampio nella configurazione delle proprie disposizioni in materia fiscale, il quale consenta al medesimo di perseguire obiettivi politico finanziari autonomi (autonomia di configurazione materiale) e 4) l'ente locale sia responsabile esso stesso per le riduzioni degli introiti fiscali risultanti dalle normative più favorevoli in rapporto al diritto tributario generale (autonomia finanziaria);

Anche tali temi saranno oggetto di approfondito esame nel corso del Festival dell'Innovazione, al fine di pervenire ad una chiara demarcazione delle condizioni al cui interno è dato oggi prevedere l'utilizzo dello strumento fiscale a sostegno dell'adozione di nuove tecnologie a favore dell'ambiente.