



Università degli Studi di Ferrara

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA, ISTITUZIONI, TERRITORIO

Corso Ercole I D'Este n.44, 44100 Ferrara

Quaderni del Dipartimento

n.20/1999

Dicembre 1999

*La coerenza tra la politica regionale e la politica di concorrenza dell'Unione Europea: la
coincidenza delle aree beneficiarie di aiuti europei e nazionali*

Anna Chiara Serena

Dicembre 1999

**LA COERENZA TRA LA POLITICA REGIONALE E LA POLITICA DI
CONCORRENZA DELL'UNIONE EUROPEA: LA COINCIDENZA DELLE AREE
BENEFICIARIE DI AIUTI EUROPEI E NAZIONALI**

Anna Chiara Serena*

Sommario: Ai fini del riequilibrio territoriale in Europa la Comunità Europea svolge un duplice ruolo. Da una parte, nell'ambito delle politiche strutturali, ha individuato obiettivi regionali da perseguire attraverso l'utilizzo dei Fondi Strutturali, e ha quindi elaborato una propria politica regionale. Dall'altra parte, la politica di concorrenza europea prevede un incisivo potere di controllo della Commissione sugli aiuti di stato, ossia sulle politiche regionali degli stati membri.

In entrambe le politiche, regionale e di concorrenza, si presenta l'esigenza di individuare le aree eleggibili agli aiuti, sia europei che nazionali. Ed è proprio di questa delicata attività di definizione delle zone che il presente lavoro intende occuparsi.

Nell'ambito della politica regionale europea, la Direzione Generale competente ha fissato degli indicatori per l'individuazione delle aree ma, attraverso un uso flessibile degli stessi e a seguito di negoziati con gli stati membri interessati, è stato possibile giungere ad assistere zone che non presentavano i requisiti richiesti.

D'altro canto la Direzione Generale competente per la concorrenza, ha indicato i criteri che le zone assistite dagli stati dovevano presentare per poter considerare legittimi gli aiuti stessi. Tuttavia, anche nell'ambito di questa politica, si è reso necessario procedere a negoziati con gli stati per l'individuazione delle aree eleggibili.

Nel presente lavoro si giunge, pertanto, alla conclusione che nelle due politiche, ed in particolare nell'attività di individuazione delle aree, è risultato prezioso il pragmatismo che contraddistingue l'agire delle istituzioni comunitarie. Attraverso questo, più che attraverso difficili scelte di ordine tecnico sulla metodologia per l'individuazione delle aree, si è potuto giungere ad un equo contemperamento dei complessi interessi coinvolti in tali politiche.

* Specializzata del IX Corso di formazione postuniversitaria in Diritto, Economia e Politiche dell'Unione Europea. SEU, Perugia, edizione 1998/99.

1. PREMESSA

Nell'ambito della coerenza tra la politica regionale comunitaria e la politica di concorrenza assume particolare rilievo, dal punto di vista tecnico-operativo, la difficoltà di far coincidere le aree geografiche beneficiarie dei fondi strutturali con quelle che godono delle deroghe al divieto di aiuti statali.

Attività prodromica a qualsiasi politica di riequilibrio territoriale è l'individuazione di disparità regionali, che, in maniera semplificata, possono essere distinte in geografiche, economiche e sociali. Una volta concettualizzato il problema che le aree presentano, ad esempio la "perifericità", il sottosviluppo o il "declino economico", è necessario poterlo misurare e quindi trovare gli indicatori adatti allo scopo. Tale complessa attività è alla base della designazione di aree eleggibili ad aiuti a finalità regionale, sia nazionali che europei.

A livello nazionale le metodologie per l'individuazione di aree sfavorite sono tra loro assai differenti, tuttavia, ai fini del rispetto delle regole di concorrenza nel mercato unico, è stato necessario utilizzare degli indicatori comuni. Infatti per ottenere l'autorizzazione ad elargire aiuti regionali, gli stati membri hanno dovuto impiegare indicatori, per la designazione delle aree, stabiliti dalla Commissione, in particolare dalla DG che si occupa della concorrenza.

La Commissione ha poi fissato i parametri che devono riscontrarsi nelle regioni eleggibili alla politica regionale comunitaria, finanziata attraverso i fondi strutturali.

In questo lavoro, in primo luogo, si procederà alla verifica dei ruoli della politica regionale e di quella di concorrenza nel contesto comunitario, mettendo in luce gli aspetti di contrasto e le possibili soluzioni.

In seguito si delimiterà l'ambito di indagine, illustrando brevemente gli aspetti delle politiche che qui interessano e poi, in particolare, si analizzerà la metodologia impiegata per la designazione delle aree beneficiarie nelle due politiche comunitarie e le critiche che tale metodologia ha sollevato.

Si esamineranno, inoltre, le innovazioni introdotte negli ultimi documenti comunitari. In particolare, si considererà la "*Comunicazione della Commissione agli Stati membri sulla politica regionale e sulla politica di concorrenza, rafforzare la concentrazione e la coerenza di queste politiche*"¹ e, per offrire un quadro più completo e chiaro della questione, sarà opportuno riferirsi ai documenti comunitari che attengono agli aspetti salienti, ai fini della presente indagine, delle due politiche singolarmente considerate e cioè, da una parte, il "*Regolamento (CE) del Consiglio recante*

¹ Pubblicata sulla GUCE del 26.3.98, C 90/3.

disposizioni generali sui Fondi strutturali” del 21 giugno 1999² e, dall'altra, gli “*Orientamenti in materia di aiuti di stato a finalità regionale*”³. In seguito tali documenti saranno indicati rispettivamente come la “Comunicazione”, il “Regolamento” e gli “Orientamenti” della Commissione.

Infine, dopo aver analizzato in particolare la situazione italiana, si potranno trarre talune considerazioni conclusive.

2. IL RUOLO DELLA POLITICA REGIONALE E DI QUELLA DI CONCORRENZA AI FINI DELLA COESIONE

La politica regionale comunitaria e la politica di concorrenza perseguono obiettivi diversi, ma di pari rilevanza per la costruzione europea. La politica di concorrenza mira al corretto funzionamento del mercato unico, mentre la politica regionale è finalizzata al raggiungimento della coesione economica e sociale.

La dottrina si è interrogata su quale fosse l'obiettivo prioritario da perseguire⁴, ma la Commissione, nel noto documento “Agenda 2000”, individuando come pilastri della costruzione europea l'unione economica e monetaria, il mercato unico e la coesione economica e sociale, sembra aver risolto i dubbi dottrinari nel senso di un uguale rango dei due obiettivi nella gerarchia europea.

Il momento genetico delle due politiche è diverso.

Da una parte, il mercato comune, poi unico, era il fine originario della Comunità, per cui fin dall'inizio la politica di concorrenza è stata oggetto di elaborazione da parte delle istituzioni comunitarie; in materia esiste infatti un vastissimo *acquis communautaire*. In particolare gli aiuti di stato sono stati oggetto di regolamentazione al termine del periodo transitorio per la creazione del mercato interno. Infatti gli aiuti nazionali nel mercato unico possono distorcere la concorrenza tra imprese e provocare sviamenti nell'allocazione di investimenti produttivi.⁵

Dall'altra parte, la politica regionale, sebbene tra le intenzioni espresse nel preambolo del trattato istitutivo di Roma vi fosse quella di “assicurare uno sviluppo economico armonioso, riducendo le disparità tra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite”, ha acquisito piena dignità giuridica solo con l'inserimento nell'Atto Unico Europeo di un titolo dedicato alla “Coesione

² Pubblicata sulla GUCE del 26.6.1999, L 161/1.

³ Pubblicata sulla GUCE del 10.3.98, C 74/9.

⁴ Cfr. TIM FRANZER, *The new structural funds, state aids and interventions on the single market*, in “*European Law Review*” (1995), p.3-19. L'autore, dopo un'approfondita disamina delle attinenti disposizioni del Trattato di Maastricht, in particolare in base all'art.130 B per il quale nell'attuazione del mercato interno bisogna tenere conto degli obiettivi della coesione, è incline ad attribuire il primato alla Coesione economica e sociale.

economica e sociale”. Poi, con le revisioni introdotte dal Trattato di Maastricht, la Coesione economica e sociale è stata inserita tra i fini della Comunità, previsti all’art.2 del trattato CE.

La realizzazione del mercato comune, invece, ha esacerbato le disparità economiche esistenti all’interno della Comunità, infatti, l’integrazione ha favorito le aree economiche più competitive, lasciando al margine quelle svantaggiate⁶. Verificato quindi il fallimento degli automatismi del mercato a questi fini, si è reso necessario rafforzare gli strumenti per la Coesione, elevando quest’ultima al rango di obiettivo della costruzione europea. La politica regionale figura come strumento per il raggiungimento di questo scopo.

Da ultimo, nel documento programmatico “Agenda 2000”, la Commissione ha stabilito che la coesione economica e sociale “deve rimanere una priorità politica”, essa infatti “rappresenta un presupposto essenziale per la stabilità dell’Unione” ed infine se ne esalta la futura centralità affermando che “in un territorio comunitario più esteso la coesione economica e sociale dovrebbe essere presa più che mai in considerazione nell’elaborazione e nell’attuazione di ogni politica comunitaria”.

Prima facie, le due politiche sembrerebbero perseguire scopi inconciliabili. Tuttavia, il contrasto logico tra il “principio di un’economia di mercato aperta e in libera concorrenza” e l’ammissibilità di interventi pubblici, statali o comunitari che siano, può essere sanato qualora ci si soffermi sulla constatazione che un regime di concorrenza leale richiede condizioni di partenza analoghe per tutti gli operatori economici⁷.

Da un lato, sarà quindi necessario temperare il rigore del principio della libera concorrenza ammettendo l’opportunità di interventi correttivi sull’economia, dall’altro, bisognerà sottoporre tali interventi ad un controllo che verifichi la proporzionalità tra i vantaggi che producono e un limitato effetto distorsivo sulla competizione, sia tra stati che tra imprese.

Questa è la soluzione, *ab origine*, adottata in seno all’ordinamento giuridico comunitario, infatti sebbene tra le regole di concorrenza viga il divieto di “aiuti concessi dagli Stati che falsino o minaccino di falsare la concorrenza, nella misura in cui incidano sugli scambi tra gli Stati membri”, non si tratta di un divieto assoluto⁸.

Vi sono pertanto alcuni tipi di aiuti che il trattato considera ammissibili; qui interessano, per la loro natura regionale, quelli previsti alle lettere a) e c), paragrafo 3, dell’art.92, per cui “possono

⁵ Cfr. Sugli effetti distorsivi degli aiuti di stato nel mercato unico P.CECCHINI, *The European challenge 1992. The benefits of a single European market*, Aldershot, Wildwood house, 1988.

⁶ Cfr. H. ARMSTRONG, J. TAYLOR, *Regional economics and policy*, Hemel Hempstead, 1993.

⁷ Questa concezione della concorrenza leale è condivisa dalla Commissione che si riferisce all’esigenza di creare equità delle opportunità per i soggetti economici che agiscono all’interno dell’Europa, vedi COM (92) 84.

considerarsi compatibili con il mercato comune: 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, 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.”⁹

Nell’autorizzare questo tipo di aiuti nazionali la Commissione indirettamente produce effetti sulle differenze esistenti tra le regioni, non solo all’interno dello stato membro, ma in linea di massima, anche nella Comunità.

Si può allora ritenere che la politica della concorrenza, per quanto attiene il controllo sugli aiuti di stato ammissibili a norma dell’art.92, paragrafo 3, lettere a) e c), e la politica regionale, attuata dalla Comunità attraverso le azioni dei fondi strutturali nelle regioni “il cui sviluppo è in ritardo” o che presentano “difficoltà strutturali”, siano entrambe funzionali al raggiungimento della coesione economica e sociale¹⁰.

Sul piano tecnico-operativo, tuttavia, rimane la difficoltà di rendere coerenti gli interventi delle due politiche al fine precipuo di incrementarne l’efficienza.

3. GLI ASPETTI GENERALI DELLE DUE POLITICHE

La disciplina relativa agli aiuti di stato è contenuta negli art. 92-94 del trattato; tali disposizioni appartengono al capitolo sulle regole di concorrenza e costituiscono pertanto uno degli strumenti per realizzare un “regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato interno”¹¹.

Nello stesso articolo 92, da una parte, si stabilisce il divieto di aiuti statali e dall’altra si tempera il rigore della previsione ammettendo deroghe a tale divieto. Si elencano infatti i tipi di aiuti che “sono compatibili con il mercato comune” e quelli che “possono considerarsi” tali.

Manca tuttavia nella carta fondamentale della Comunità una definizione di aiuti statali. Questa è stata fornita sia dalla Commissione che dalla Corte di Giustizia in differenti occasioni¹², con

⁸ Sulla necessità delle deroghe al divieto cfr. DRAETTA, *Elementi di diritto comunitario (Parte speciale)*, Milano, 1995, p. 186.

⁹ Nel trattato consolidato l’art.92 è diventato l’art.87, ma per comodità espositiva ci si riferirà comunque all’art. 92.

¹⁰ Sul ruolo della politica di concorrenza per il rafforzamento della coesione economica e sociale vedi le *Relazioni sulla politica di concorrenza*, in particolare la XXI°, punto 277, p.189 e la XXIII°, punto 465, p. 291.

¹¹ HERRMANN (a cura di), *La disciplina comunitaria degli aiuti di Stato in agricoltura*, Roma, 1998, p. 9.

¹² Per l’inquadramento della questione da parte della Commissione vedi *Per una concorrenza equa nel mercato unico: la politica comunitaria in materia di aiuti statali*, in “*Economia Europea*” 48 (1991). Sulla definizione giurisprudenziale cfr. sentenze del 23.02.1961, del 02.07.1974, del 15.03.1994.

sfumature diverse, per cui genericamente può considerarsi aiuto statale qualsiasi intervento del settore pubblico a favore delle imprese per il quale queste non versano un corrispettivo adeguato.

Nell'art.93 viene fissata la procedura di autorizzazione e controllo a cui sono sottoposti i regimi di aiuto degli Stati¹³. Alla Commissione è riconosciuto un ampio potere esclusivo, la cui natura discrezionale è stata ribadita dalla Corte nella nota sentenza Philip Morris. “La Commissione procede con gli Stati membri all’esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in questi Stati”, propone misure opportune, oppure qualora il regime non sia compatibile con il mercato comune, “decide che lo Stato deve sopprimerlo o modificarlo” e se lo Stato non si conforma può adire direttamente la Corte di Giustizia. “Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti”.

Nell’esercizio delle sue competenze esclusive la Commissione ha stabilito alcuni parametri valutativi in base ai quali ritenere le deroghe al divieto di aiuti statali compatibili con il mercato comune. Gli aiuti devono: a) rientrare in una prospettiva comunitaria, b) essere proporzionati al fine da raggiungere, c) essere transitori, d) rendere i beneficiari in grado di affrontare la competizione con i propri mezzi¹⁴.

La stessa Commissione nell’espletamento delle sue funzioni ha classificato gli aiuti in tre categorie: regionali, settoriali e orizzontali. Gli ultimi due tipi di aiuti non sono specificamente collegati al territorio ed esulano quindi dall’economia di questo lavoro.

Invece gli aiuti di stato a finalità regionale (o semplicemente regionali) hanno come **obiettivo** lo sviluppo delle regioni sfavorite, tramite un sostegno agli investimenti e alla creazione di posti di lavoro. Rientrano in questa categoria i regimi previsti alla lettera a) e c), paragrafo 3, articolo 92.

Già dalla fine degli anni sessanta, la Commissione, considerata l’importanza che hanno come strumenti di politica interna degli stati membri, ha cercato di formalizzare il proprio approccio agli aiuti regionali.¹⁵ Gli ultimi orientamenti in materia, ad ogni modo, vengono a sostituirsi a tutti i precedenti documenti.

In questi “Orientamenti” la Commissione ritiene che si possano accettare le distorsioni alla concorrenza che derivano dagli aiuti regionali, se viene rispettato il **principio** della loro **natura derogatoria**, conformemente allo spirito e alla lettera dell’art. 92. Inoltre, è necessaria la concentrazione degli aiuti in **zone determinate** per circoscrivere gli effetti distorsivi sulla

¹³ In materia vedi il recente “Regolamento CE n.659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell’art.93 del trattato CE”. Pubblicato sulla GUCE n. L 083 del 27/3/99.

¹⁴ Vedi VINCENZO di SABATINO PANICHI, *Interventi della politica strutturale comunitaria*, 1998, p.67.

¹⁵ Per un’approfondita indagine relativa all’evoluzione dell’approccio della Commissione nei confronti degli aiuti di stato vedi WISHLADE, *Politica comunitaria della concorrenza e aiuti regionali: i recenti sviluppi*, in Rivista economica del Mezzogiorno, n. 4 del 1997, p.1104 e ss.

concorrenza. Questi aiuti possono essere consentiti solo se usati parsimoniosamente e se restano concentrati nelle regioni più svantaggiate.

Per quanto riguarda la politica regionale, l'art.130B del trattato prevede che la Comunità persegue la Coesione anche mediante l'azione che essa svolge avvalendosi di Fondi a finalità strutturale.

I Fondi strutturali, strumenti finanziari delle politiche strutturali, nascono in momenti diversi¹⁶, per il perseguimento di obiettivi differenti. La Comunità ha coordinato il loro funzionamento solo nel 1988, con la “prima riforma dei Fondi strutturali”¹⁷. In tale regolamento vengono puntualizzati gli obiettivi da perseguire ed enucleati i **principi** basilari delle azioni strutturali: concentrazione, partnership, programmazione, addizionalità.

La concentrazione è volta a soddisfare l'esigenza che non si verifichi una dispersione dei fondi su aree troppo vaste o per azioni troppo disparate. La concertazione, o partnership, mira al coinvolgimento proficuo dei soggetti interessati e cioè Commissione, Stati membri, regioni ed altri organismi pubblici e privati. La programmazione, che si sostituisce ai progetti, consente di elaborare strategie d'azione. Infine, l'addizionalità evita che i fondi strutturali si sostituiscano alle risorse statali .

Nel 1993, con la “revisione della riforma” si ribadiscono i principi precedenti e l'aumento della dotazione dei Fondi li rende lo “strumento privilegiato della politica di coesione economica e sociale, ed in particolare per l'attuazione della politica regionale”¹⁸.

Infine con il recente regolamento in materia si procede ad una concentrazione degli **obiettivi** perseguiti, che vengono ridotti da 7 a tre, di cui 2 regionali e uno orizzontale. L'obiettivo n. 1 rimane “promuovere lo sviluppo e l'adeguamento delle regioni il cui sviluppo è in ritardo”; a tali regioni vengono assimilate quelle con bassissima densità demografica. Il n. 2 accorpa tutti gli altri precedenti obiettivi regionali, per cui diventa genericamente “favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali”. Il terzo, infine, interviene nelle zone non interessate dal primo obiettivo e mira “all'adeguamento e all'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione”.

Nel lavoro si farà riferimento esclusivamente ai primi due, al perseguimento dei quali concorrono tutti i fondi strutturali (FESR, FSE, FEOGA, SFOP).

¹⁶ L'esigenza di un fondo per lo sviluppo regionale (FESR) viene avvertita per la prima volta al vertice di Parigi del 1972, ma verrà soddisfatta solo nel 1975, con il regolamento del Consiglio istitutivo del FESR n. 724/75.

¹⁷ Reg. 2052/88.

¹⁸ Cfr. *I fondi strutturali comunitari 1994-1999. Il quadro comunitario di sostegno per lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo. Obiettivo 1-Italia*, Quaderni di Europa e Mezzogiorno, Formez, 1994, p.2.

4. LA DESIGNAZIONE DELLE AREE

Nella politiche di riequilibrio territoriale, come detto, assume carattere preliminare e centrale l'attività volta all'individuazione e misurazione delle disparità regionali.

La scelta di indicatori per la misurazione delle disparità regionali, nonché la decisione relativa all'ampiezza delle aree di riferimento, non si fondano esclusivamente su elementi di carattere tecnico, ma registra anche fattori di diversa natura, come quelli tradizionali o politici. L'esistenza di differenti metodologie all'interno dei singoli stati membri conferma tale circostanza, esasperata in quegli stati, come la Spagna o la Francia, in cui non si applicano metodologie quantificate o specificate.

Agevolmente comprensibile appare pertanto l'esistenza di numerose difficoltà che le autorità pubbliche, nazionali e comunitarie, hanno incontrato nell'esplicazione di tale attività.

Sia nell'ambito della politica regionale comunitaria, sia in quella nazionale si rende necessaria una negoziazione tra istanze nazionali e comunitarie per trovare l'accordo sulle aree beneficiarie. Formalmente nel caso dei fondi strutturali, la competenza a designare le aree è propria della Commissione (DG XVI, direzione generale competente per il coordinamento delle politiche strutturali), ma questa deve agire di concerto con gli stati membri, mentre per gli aiuti nazionali sono gli stati ad individuare le zone beneficiarie che poi vengono comunicate alla Commissione (DG IV, direzione generale competente per la concorrenza). Sostanzialmente in entrambi i casi a fondamento della designazione delle aree vi sono lunghe ed a volte estenuanti trattative tra i soggetti istituzionali coinvolti, che mirano a trovare accordi politicamente e tecnicamente soddisfacenti per tutti.

Occorre ora considerare qual è stata la metodologia concretamente indicata dalla Commissione per la designazione delle aree.

Come anticipato, la politica comunitaria di concorrenza è stata una delle prime a trovare attuazione. Fin dagli anni sessanta la Commissione si è occupata di aiuti di stato, in una prima fase, tuttavia, è mancata qualsiasi formalizzazione delle regole volte al controllo sulla designazione delle aree beneficiarie di aiuti nazionali. Solo nel 1988, la DG IV, ha emanato una comunicazione in proposito.

In questa Comunicazione del 1988 si stabiliva che le regioni derogabili a norma dell'art. 92.3.a) erano, e sono ancora, quelle che presentano un PIL pro capite, espresso in parità di potere d'acquisto, inferiore al 75% della media comunitaria. L'unità territoriale di riferimento deve essere

del livello II della NUTS (Nomenclatura unità territoriali statistiche), corrispondente ad una regione italiana. Invece per la designazione delle aree ex art.92.3.c) si prevedeva un'analisi in due fasi, la prima di tipo quantitativo la seconda più qualitativa. In base alla prima, la regione di livello III della NUTS, corrispondente ad una provincia italiana, per beneficiare di aiuti nazionali doveva presentare un Pil pro capite inferiore di almeno il 15% alla media nazionale e un tasso di disoccupazione superiore di almeno il 10% della media nazionale. Le medie nazionali venivano però aggiustate attraverso indici europei e con l'applicazione di una formula si fissavano le soglie che le regioni dovevano superare per essere eleggibili agli aiuti. In pratica per poter accedere agli aiuti si faceva in modo che quanto più la media nazionale fosse favorevole rispetto a quella europea, tanto maggiore dovesse essere lo scarto tra la media regionale e quella nazionale. Nella seconda fase di analisi più qualitativa si prendevano in considerazione altri fattori, come ad esempio la struttura della disoccupazione o dell'economia di una regione. Ad ogni modo per designare un'area non era necessario superare entrambe le fasi dell'analisi, né una veniva ritenuta determinante rispetto all'altra.

Il 1988 è lo stesso anno in cui viene messa a punto la “riforma dei fondi strutturali” e, definiti gli obiettivi regionali, la Commissione procede alla designazione delle aree beneficiarie degli aiuti europei. Le aree obiettivo 1 devono presentare esattamente le stesse condizioni delle aree di cui all'art. 92.3.a): NUTS II con Pil pro capite inferiore al 75% della media comunitaria. Per le regioni obiettivo 2, riconversione delle zone in declino industriale, si doveva trattare di NUTS III, o parti di esse, con un tasso di disoccupazione superiore alla media comunitaria, un tasso di occupazione industriale non inferiore alla media comunitaria, e il declino dell'occupazione nel settore. Le regioni obiettivo 5b, cioè quelle interessate allo sviluppo rurale, dovevano avere un basso livello di sviluppo socio-economico, un numero elevato di occupati in agricoltura e un basso livello di reddito agricolo.

La fissazione a livello comunitario degli indicatori per la designazione delle aree avvenne nel medesimo periodo, ma non comportò l'uniformità. Ci si potrebbe domandare pertanto perché a livello comunitario non si scelse allora una maggiore coerenza. Mancò semplicemente il coordinamento tra le istanze competenti o fu una scelta politica? Si potrebbe propendere, considerate le posizioni della DG IV e della DG XVI, per una risposta che accoglie entrambe le ipotesi: la mancanza di un accordo tra le istanze competenti su una scelta politica da prendere.

Il problema della coincidenza geografica è stato affrontato ufficialmente solo 10 anni dopo, con la Comunicazione sulla Coerenza, ed il risultato al quale si perviene non è ancora nel segno di una uniformità perfetta.

5. LE CRITICHE ALLA METODOLOGIA COMUNITARIA

Premesso che la difficoltà nell'individuare appropriati indicatori e funzionali aree territoriali di riferimento per la designazione delle zone beneficiarie di aiuti sussiste già a livello nazionale, si può comprendere come queste stesse difficoltà si moltiplichino a dismisura a livello europeo.¹⁹

La fissazione degli indicatori, descritti nel precedente paragrafo, determinò in quasi tutti gli stati membri l'esistenza di due mappe di aree assistite: una per gli aiuti nazionali ed una per quelli strutturali. In particolare il 14% della popolazione comunitaria risiedeva in aree beneficiarie di un solo tipo di sostegno.

Va segnalato che anche nel caso delle zone obiettivo 1 e di quelle derogate a norma dell'art.92.3 a), per l'individuazione delle quali erano indicati gli stessi identici criteri di designazione non si giunse comunque alla coincidenza geografica perché l'applicazione degli indicatori fu differente: più flessibile per le aree obiettivo.

A seguito della comunicazione del 1988, l'approccio della DG IV alla questione della designazione delle aree fu aspramente criticata da quasi tutti gli stati membri, per cui all'inizio degli anni '90 fu la DG IV ad assumere un atteggiamento più flessibile e, in linea di massima, permise agli stati di individuare autonomamente le aree beneficiarie della deroga di cui all'art.92.3. c), ma nel rispetto di prestabiliti limiti di copertura di popolazione beneficiaria per stato.

In generale, l'utilizzo del Pil pro capite come indicatore di disparità socio-economiche è stato criticato soprattutto perché non è in grado di offrire un'immagine fedele del tenore di vita della popolazione, sebbene sia espresso in termini di parità di potere d'acquisto. Si può immediatamente sottolineare come tale accortezza non viene utilizzata per misurare le disparità all'interno degli stati, infatti, sebbene il potere d'acquisto vari sensibilmente anche da regione a regione nello stesso stato, tali differenze non vengono prese in considerazione.

Inoltre il Pil regionale registra qualsiasi produzione di ricchezza, a prescindere se poi questa venga utilizzata all'esterno della zona, come nel caso in cui esistano miniere regionali.²⁰ Infine si è messa in dubbio la capacità del Pil di riflettere l'effettivo livello di sviluppo delle regioni.²¹

¹⁹ Cfr. WISHLADE, YUILL, *La misura delle disparità territoriali e la designazione delle aree della politica regionale nell'Unione Europea*, in Rivista economica del Mezzogiorno, n.1 del 1997, p. 245. Gli autori giungono a sostenere che sia augurabile una designazione delle aree esclusivamente nazionale, anche se si perde il carattere europeo della politica.

²⁰ Per rimediare ad alcuni di questi inconvenienti è stato proposto di utilizzare il Reddito personale disponibile, vedi, WISHLADE, YUILL (nota 19), p.268 e ss.

Ad ogni modo l'impiego di tale indicatore è reso necessario dalla circostanza che è praticamente l'unico disponibile a livello subnazionale.

Quanto all'adeguatezza della NUTS altre critiche sono state avanzate, infatti questa è una nomenclatura statistica che ha natura istituzionale-amministrativa e non economica. Risulta quindi spesso inadeguata per la designazione di aree che presentano disparità economiche-sociali, le quali hanno superfici differenti, spesso inferiori, come ad esempio nel caso dell'"area mercato lavoro".

Inoltre, ai fini della comparabilità delle situazioni regionali, sia all'interno degli stati che a livello europeo, la NUTS si rivela inadeguata perché ad ogni livello corrispondono unità territoriali affatto omogenee per estensione e per popolazione.

Il ricorso alla NUTS nel 1988 fu scelto perché era l'unico elaborato da Eurostat in quel momento.

La fissazione a livello comunitario di indicatori per misurare le disparità economiche e sociali tra le regioni europee, come la scelta di unità territoriali a cui gli aiuti devono necessariamente riferirsi, hanno comportato in alcuni casi dispute assai accese tra la Commissione e gli stati membri relative all'ammissibilità di alcune zone agli aiuti. Si possono citare ad esempio il caso della Francia, i cui aiuti regionali, utilizzando gli indicatori europei, venivano a fissarsi su aree che per lo stato non ne avevano bisogno, mentre restavano fuori quelle in cui la Francia aveva intenzione di intervenire. O il caso della Spagna che non è potuta intervenire nella zona a Sud di Madrid perché il territorio di riferimento non presentava un'area sufficientemente vasta rispetto le unità territoriali scelte a livello europeo.

In conclusione va rilevato come ormai l'impiego sia del Pil pro capite che della NUTS è considerato pacifico e non solleva questioni né a livello comunitario, né a livello nazionale. Anche perché il pragmatismo della Commissione ha permesso concretamente fino ad oggi negoziati con gli stati che hanno portato ad una designazione delle aree attraverso un uso alquanto flessibile degli indicatori. Come si desume anche dall'intenzione espressa già in agenda 2000, e confermata nei successivi documenti, di voler utilizzare, per il prossimo periodo di programmazione, con rigore il criterio del Pil pro capite per le zone obiettivo 1.

6. IL PRINCIPIO DELLA COERENZA

Sebbene gli strumenti di aiuto comunitari e statali perseguano lo stesso generale obiettivo di favorire lo sviluppo delle regioni svantaggiate, i due distinti procedimenti di individuazione delle aree beneficiarie, come visto, non conducono alla convergenza territoriale.

²¹ Cfr. A.A.V.V., *Europe of regions*, in PMI (1996), p.22. Parte della dottrina ha prospettato la possibilità di utilizzare in

La Commissione nella sua “Comunicazione” ritiene che “la difficoltà consiste nel coordinare queste due politiche, soprattutto a causa della presenza di numerosi protagonisti aventi competenze, obiettivi e calendari diversi”.

Un’ulteriore difficoltà va individuata nei differenti termini geografici di riferimento per la definizione di area svantaggiata: da una parte il territorio comunitario, dall’altra il territorio nazionale, considerato nel contesto europeo.

Comunque, l’esistenza di aree che beneficiano dei Fondi strutturali, cioè svantaggiate dal punto di vista europeo, ma che non rientrano in alcun regime di aiuti statali rappresenta un’anomalia. Essa si spiega, per un’autorevole dottrina, con l’atteggiamento più restrittivo che la Commissione ha mantenuto nei confronti delle deroghe al divieto di aiuti di stato²² per i maggiori effetti distorsivi sulla concorrenza che questi producono.

La Commissione sembra oggi orientata a superare tali situazioni anomale: nella Comunicazione si afferma che la coerenza delle due politiche “**consiste nel garantire che, in ogni Stato membro, le regioni beneficiarie dei Fondi strutturali possano rientrare anche in un regime di aiuti a finalità regionali**”.

La Commissione aggiunge, inoltre, che l’esistenza di regioni interessate da aiuti statali, ma non beneficiarie dei Fondi strutturali, “non costituisce un problema”, ma anzi “favorisce la coerenza tra la politica degli aiuti regionali e gli interventi dei Fondi strutturali, in quanto consente una certa libertà di scelta agli stati membri in materia di politica regionale, dando loro un margine di manovra nel perseguire i proprio obiettivi di politica regionale al di fuori delle zone definite di comune accordo per l’applicazione della politica regionale comunitaria”.

Parte della dottrina però ha messo in guardia contro il pericolo che i regimi di aiuti nazionali, che negli stati membri più prosperi registrano livelli di spesa assai più cospicui, si risolvano in un ostacolo per il raggiungimento della coesione all’interno della Comunità.²³ Gli stessi autori hanno evidenziato la disparità di ammontare delle risorse accantonate nei bilanci a favore delle regioni da parte degli Stati e da parte della Comunità.²⁴

alternativa o con funzione correttiva Indici di Sviluppo Umano.

²² Vedi FERRARI BRAVO, *Lezioni di diritto comunitario*, Bologna, p.403.

²³ Cfr. TIM FRANZER (v. nota 4), p.13.

²⁴ Cfr. FIONA G. WISHLADE, *Competition policy, Cohesion and the Co-ordination of Regional Aids in the European Community*, in “European Competition Law Review” (1993) p.143-150.

Quali motivi rendono auspicabile la coincidenza delle aree geografiche beneficiarie dei Fondi con quelle oggetto di deroga al divieto di aiuti di stato? Sono state fornite risposte di ordine giuridico, economico, pratico e attinenti alla credibilità della Commissione.²⁵

Quest'ultima ritiene oggi che l'efficacia delle politiche per la Coesione economica e sociale dipenda proprio dalla concentrazione degli interventi di aiuto in aree determinate.²⁶

L'elaborazione di una conclusione a favore della coincidenza geografica in seno all'istituzione comunitaria non è avvenuta in maniera pacifica, infatti le Direzioni Generali coinvolte nelle due politiche si trovavano in disaccordo sull'argomento²⁷. La DG XVI condividendo la posizione della maggior parte degli Stati membri, era favorevole alla coincidenza geografica, prospettando come superflua l'autorizzazione per gli aiuti regionali nelle zone rientranti negli obiettivi dei fondi strutturali; la DG IV, come altri stati tra cui la Francia, era contraria, sostenendo **l'indipendenza** tra le due politiche e l'esistenza di rischi per la libera concorrenza.

La soluzione di compromesso, incline alla coerenza, fu raggiunta con "la revisione della riforma" (1993) dei fondi strutturali, in cui si affermava la necessità di assicurare un calendario comune per la determinazione delle aree e si accordava una preferenza per la concessione della deroga ex art. 92.3, lettera a) e c) alle zone rientranti negli obiettivi strutturali, nel caso in cui gli Stati ne avessero fatto richiesta. Si realizzò in pratica un allentamento del controllo della DG IV sugli aiuti nazionali, con il passaggio ad una metodologia limitata alla fissazione di massimali di copertura di popolazione beneficiaria, senza l'effettivo controllo sulla designazione delle zone.

Attualmente, invece, nei *consideranda* del regolamento del Consiglio in materia di Fondi strutturali si stabilisce che ai fini di "un'efficace programmazione" occorre che vi sia coincidenza tra le aree eleggibili agli interventi strutturali e quelle "derogate" ex art. 92 paragrafo 3, lettera a) e c) e che pertanto, con **un'inversione di prospettiva, gli Stati membri propongano come zone aventi i requisiti per l'eleggibilità ai Fondi soltanto le zone da essi notificate alla Commissione in forza dell'art. 92.**

La dottrina dal suo canto ha ritenuto che a fondamento dell'opportunità della coerenza vi siano state due ragioni pratiche correlate: il favore accordato in misura sempre maggiore all'intervento dei fondi strutturali per sviluppare gli investimenti produttivi, con l'avvicinamento quindi alla logica

²⁵ Per l'approfondimento delle risposte fornite a questo quesito e per la negazione dell'esigenza di coincidenza vedi WISHLADE, *La politica della concorrenza della Comunità Europea e gli aiuti regionali*, in Rivista economica del Mezzogiorno, n.1, 1992, p.224 e ss.

²⁶ Cfr. il " *Primo rapporto sulla coesione economica e sociale*" del 1996, capitolo 6, paragrafo 2.

²⁷ Vedi FIONA G. WISHLADE (v. nota 24), p.147-148.

degli aiuti di stato regionali, e l'inserimento dei regimi di aiuto statale tra le misure suscettibili di cofinanziamento da parte dei fondi.²⁸

In questa medesima direzione pratica si esprime la Commissione che nella Comunicazione fa presente che nelle regioni assistite dai Fondi, e fino ad oggi non "derogate" è possibile cofinanziare regimi di aiuto delle PMI e regimi di aiuto per l'ambiente o la ricerca secondo aliquote inferiori a quelle autorizzate nelle regioni "derogate". Inoltre, tale discordanza limita "la possibilità di attirare gli investimenti di grosse imprese che rivestono invece, grazie agli effetti trainanti e di apertura al mercato mondiale, particolare interesse per lo sviluppo regionale. Il persistere di queste incoerenze non è pertanto auspicabile, né per motivi politici né economici."

7. LA NUOVA DISCIPLINA

Il nuovo quadro richiamato all'inizio e delineato dal regolamento e dagli "orientamenti" offre, rispetto alla disciplina precedente, maggiore spazio per la soluzione della questione della coerenza. Prima di passare al metodo proposto dalla Commissione per il superamento dell'incoerenza registrata, conviene soffermarsi sulla nuova normativa.

I requisiti geografici di ammissione

- Per l'obiettivo n. 1 dei fondi strutturali.

Si deve trattare di regioni corrispondenti al livello II della nomenclatura delle unità territoriali statistiche (NUTS II, ad esempio Regioni italiane o gruppi di Contee inglesi), il cui prodotto interno lordo (PIL) pro capite, misurato sulla base delle parità del potere d'acquisto e calcolato con riferimento ai dati comunitari degli ultimi tre anni disponibili, sia inferiore al 75% della media comunitaria.

- Per la lettera a) del paragrafo 3 dell'art.92.

Nella disposizione del Trattato si fa riferimento alle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione. Come sottolinea la Corte di giustizia "l'uso dei termini "anormalmente" e "grave" contenuta nella deroga a) dimostra che questa riguarda solo le regioni nelle quali la situazione economica è estremamente sfavorevole rispetto alla Comunità nel suo complesso"²⁹. Seguendo un'impostazione ormai collaudata, la Commissione

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Sentenza pubblicata in Racc., 1987, pag. 4013, punto 19.

ritiene che le condizioni siano pienamente soddisfatte se la regione presenta i requisiti fissati per l'eleggibilità agli interventi dei Fondi strutturali per l'obiettivo n. 1.

In questa ipotesi l'identità dei requisiti dovrebbe condurre alla coincidenza geografica delle zone beneficiarie. Tale risultato dovrebbe essere raggiunto anche grazie alla natura prettamente quantitativa dei parametri utilizzati che non dovrebbe lasciare spazio a valutazioni di tipo soggettivo. Tuttavia gli indicatori sono i medesimi del 1988, e fino ad oggi sono stati utilizzati con un'ampia flessibilità.

Nel prossimo periodo di programmazione (2000-2006) invece vi deve essere un'applicazione rigorosa di questi indicatori, anche se a temperare tale rigore è previsto un regime transitorio, fino alla fine del 2005, per tutte le zone che erano in obiettivo 1 nel precedente periodo.

- Per l'obiettivo n.2 dei fondi strutturali.

Si tratta di zone aventi problemi strutturali di riconversione economica e sociale la cui popolazione o superficie sono sufficientemente significative. Esse comprendono le zone in fase di mutazione socioeconomica nei settori dell'industria e dei servizi, le zone rurali in declino, le zone urbane in difficoltà e le zone dipendenti dalla pesca che si trovano in situazione di crisi. Per ogni tipologia geografica considerata vengono indicati i necessari requisiti³⁰.

Le zone industriali debbono corrispondere o appartenere ad un'unità territoriale di livello NUTS III, cioè aree con un'estensione come quella delle province italiane o delle contee inglesi, devono presentare un'elevata e diffusa disoccupazione negli ultimi tre anni ed un'accertata flessione dell'occupazione nel settore industriale

Le zone rurali, anch'esse di livello NUTS III, devono avere una scarsa densità demografica oppure un'elevata occupazione agricola, condizioni che devono concorrere con un alto tasso di disoccupazione o con una flessione demografica.

Le zone urbane sono aree altamente popolate che versano in situazione di degrado attestata da criteri predefiniti, come ad esempio un'elevata disoccupazione, una criminalità diffusa o una situazione socio-ambientale negativa.

Le zone dipendenti dalla pesca sono aree costiere nelle quali il tasso di occupazione nel settore della pesca rispetto all'occupazione complessiva raggiunge un livello significativo e che a causa della ristrutturazione del settore registrano una diminuzione relativa dei posti di lavoro.

Inoltre possono rientrare nell'obiettivo 2 aree minori diversamente caratterizzate.

³⁰ Cfr. art.4 del Regolamento.

- Per la lettera c), paragrafo 3, art.92 del trattato.

In questa ipotesi il trattato non fissa delle condizioni che gli stati devono rispettare per poter ammettere le regioni a beneficiare di aiuti statali, se non quella minima che tali aiuti non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.

“Il quadro adeguato per valutare queste difficoltà può essere costituito non solo dalla Comunità nel suo complesso, ma anche dallo stato membro interessato in particolare”. Ad ogni modo “il fatto che la natura di questi aiuti consenta di tenere conto delle peculiarità nazionali di uno stato membro non esonera dall’esaminarli sotto il profilo dell’interesse comunitario”.³¹

La Commissione nei recenti “orientamenti” in materia stabilisce che l’individuazione delle regioni ammissibili nel quadro delle deroga di cui alla lettera c) comporterà la fissazione di un massimale per paese e la definizione di regole per la selezione delle regioni ammissibili.

Più precisamente la Commissione fissa un massimale globale per l’Unione, su cui si tornerà in seguito, e nel III allegato agli “orientamenti” stabilisce il metodo di ripartizione tra gli Stati membri, “in funzione della situazione socio-economica relativa delle singole regioni all’interno di ogni stato membro, valutata nel contesto della Comunità”. Ed è proprio nella ripartizione del massimale globale per paese che la Commissione utilizza gli indicatori del PIL/SPA pro capite e del tasso di disoccupazione. Infatti la metodologia per la ripartizione tra paesi riproduce in sostanza il metodo che dal 1988 veniva utilizzato nella prima fase per l’individuazione delle aree di cui alla lettera c), con la fissazione, attraverso l’impiego di una formula, di soglie minime graduate in base alla situazione del paese rispetto alla Comunità.³²

Inoltre, negli “orientamenti”, la Commissione fissa le condizioni che gli stati devono rispettare per la metodologia e gli indicatori utilizzati per formare l’elenco delle regioni beneficiarie.

La metodologia deve essere obiettiva, chiara e dettagliata, mettere in evidenza le disparità significative. Gli indicatori devono essere non più di cinque, obiettivi e basati su statistiche affidabili che ne indichino il variare per gli ultimi tre anni.

Infine si stabilisce che le regioni beneficiarie devono essere di livello III della NUTS e comunque devono formare zone compatte con almeno 100.000 abitanti ed infine presentare disparità significative rispetto alla media delle regioni che potrebbero rientrare nella previsione di cui alla lettera c), in base ad uno degli indicatori nazionali utilizzati.

³¹ Vedi i nuovi orientamenti in materia di aiuti di stato a finalità regionale, punto 3.7.

³² Vedi retro, pagina 10.

La complessa articolazione dei parametri per l'individuazione delle aree che possono rientrare nell'obiettivo 2 dei Fondi strutturali e l'ampia flessibilità delle condizioni previste nel caso di regimi di aiuto ex art.92.3, lett. c) rendono comunque difficile una coincidenza geografica delle aree beneficiarie.

Inoltre, entrambi i sistemi di individuazione delle aree non sono rimasti immuni da critiche, soprattutto per la discrezionalità che lasciano ai soggetti coinvolti nel procedimento di individuazione.

I massimali di copertura

Attualmente la popolazione interessata dagli interventi dei Fondi strutturali per gli obiettivi 1 e 2 rappresenta il 51% di quella totale, tale percentuale deve essere ridotta ad una compresa tra il 35% ed il 40%. In particolare potrà beneficiare dell'obiettivo 2 massimo il 18% della popolazione totale della Comunità. La fissazione di questi massimali preconizzata in Agenda 2000 troverà forza vincolante nei documenti successivi.

Per quanto riguarda gli aiuti di stato, oggi possono beneficiare delle deroghe di cui alla lettera a) e di cui alla lettera c) il 22,7% e il 24% rispettivamente della popolazione comunitaria. Anche in questo caso si reputa necessario contrarre la percentuale globale della popolazione beneficiaria dal 46,7% al 42,7%.

Per quanto riguarda i massimali relativi, negli "orientamenti" si stabilisce che, essendo le regioni ammissibili agli aiuti di cui alla lettera a) "determinate in maniera esogena e automatica", "il massimale per la deroga di cui alla lettera c) si ottiene detraendo dal massimale globale la popolazione delle regioni che possono fruire della deroga di cui alla lettera a)".³³

Considerando unitamente i dati forniti risulta una discrepanza tra il massimale globale della popolazione beneficiaria dei Fondi e quello delle zone derogate ex art.92.3 lettere a) e c) di 2,7% a favore di queste ultime. Tale scarto deriva dalla discrezionalità che la Comunità riconosce a favore degli stati per i regimi di aiuto; il fatto che vi siano regioni interessate da un regime di aiuti regionali, ma non beneficiarie dei fondi strutturali come si è detto "non costituisce un problema".

D'altronde nella "Comunicazione" è contenuta una previsione per cui "in linea di massima la Commissione ammetterà a beneficiare del nuovo obiettivo 2 solamente le regioni che lo Stato membro si impegna ad inserire nell'elenco delle regioni assistite ai sensi dell'articolo 92, paragrafo

³³ Per completezza si segnala che il ricorso ai massimali di copertura della popolazione beneficiaria, nell'ambito della politica di concorrenza non è originario, ma deriva dalla necessità di lasciare gli stati membri più liberi nella designazione delle aree. Questo metodo fu impiegato per la prima volta durante i negoziati con la Germania dopo la

3, lettera c). In casi debitamente motivati potrà tuttavia includere, a titolo eccezionale, anche altre regioni. Ciò avverrà, per ogni stato membro, entro un limite del 2% della popolazione nazionale non beneficiaria dell'obiettivo 1".

In conclusione, già nella fissazione dei massimali traspare la necessità di lasciare un margine di libertà ai soggetti interessati nei procedimenti di individuazione delle aree. Tale spazio di discrezionalità va comunque a discapito della coerenza.

Il livello di intensità degli aiuti

Nel regolamento sui Fondi strutturali l'art. 29 stabilisce gli elementi su cui modulare la partecipazione dei fondi. Tra questi vengono considerati: la gravità dei problemi specifici cui gli interventi si riferiscono, la capacità finanziaria dello stato membro interessato, l'interesse dell'intervento dal punto di vista comunitario, nazionale e regionale.

Si fissano poi i limiti generali di partecipazione dei fondi: 75% del costo totale e almeno il 50% delle spese pubbliche ammissibili, per le misure attuate nelle regioni dell'obiettivo 1; 50% del costo totale e almeno il 25% delle spese pubbliche ammissibili per le zone obiettivo 2. Comunque " la partecipazione dei fondi rispetta i massimali d'intensità dell'aiuto e di cumulo decisi in materia di aiuti di Stato"

Inoltre vengono stabiliti i massimali specifici di minore intensità nel caso di "investimenti in infrastrutture generatori di entrate consistenti" e nel caso di "investimenti nelle imprese".

Per quanto riguarda i regimi di aiuti statali, per rendere le varie forme di aiuto comparabili fra di loro e per rendere le intensità di aiuto comparabili tra uno stato membro e l'altro la Commissione converte gli aiuti notificati dagli Stati in aiuti espressi in equivalente sovvenzione netto (ESN). Negli Orientamenti il I allegato è dedicato al sistema di calcolo dell'ESN; in pratica l'intensità degli aiuti viene calcolata dopo le imposte, ossia previa detrazione dei tributi inerenti alla loro erogazione, in particolare l'imposta sugli utili. L'equivalente sovvenzione netto rappresenta quindi l'aiuto che resta acquisito al beneficiario dopo il pagamento dell'onere fiscale.

Tornando all'intensità dell'aiuto, essa "deve essere adeguata alla natura e alla gravità dei problemi regionali presi in considerazione"; si deve quindi distinguere a seconda che si tratti di regioni beneficiarie della deroga di cui alla lettera a), che presentano situazioni più difficili, o di regioni di cui alla lettera c). Nel secondo caso l'intensità dell'aiuto sarà meno elevata. I massimali generali fissati nel punto 4.8 degli Orientamenti ammontano al 50% ESN per le regioni della lettera a),

riunificazione, caso in cui le implicazioni politiche interne per l'individuazione delle aree era tale che la DG IV si limitò ad indicare appunto il limite massimo di popolazione beneficiaria. Cfr. WISHLADE, (vedi nota 15), p.1114.

mentre per le regioni della lettera c) il massimale non deve superare il 20% ESN; si prevede poi un abbassamento dei limiti nel caso di regioni che presentano condizioni più favorevoli. Ad ogni modo “la Commissione farà sì che l’intensità dell’aiuto regionale sia modulata in funzione della gravità e dell’entità dei problemi regionali relativi, valutati in un contesto comunitario”.

Nel caso di coincidenza geografica tra regioni beneficiarie dei fondi strutturali e di zone incluse nei regimi di aiuto nazionali i beneficiari si avvarranno della situazione più favorevole, mentre nelle zone “in obiettivo, senza deroga” non potranno beneficiare del calcolo ESN e in quelle “derogate, fuori obiettivo” godranno dell’ESN, ma non del cofinanziamento comunitario³⁴.

In conclusione va notato come la fissazione di limiti all’intensità degli aiuti, fino ad oggi non si è tradotta effettivamente in un vincolo alla politica di aiuto regionale degli stati. Infatti erano stati semplicemente registrati i massimali esistenti negli stati membri e, dopo i vincoli di bilancio imposti per la partecipazione alla UEM, solo raramente gli aiuti raggiungevano tale intensità.

I nuovi orientamenti in materia di aiuti regionali, alle cui previsioni sarà necessario attenersi anche per i Fondi Strutturali, invece abbassano notevolmente la percentuale di partecipazione dei fondi pubblici agli investimenti, ed in tal modo i massimali di intensità dell’aiuto verranno a rappresentare effettivamente un vincolo per le politiche regionali.³⁵

8. IL METODO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE PER CONSEGUIRE LA COERENZA

Il metodo proposto dalla Commissione per il raggiungimento della coerenza prende le mosse dall’esigenza prospettata in Agenda 2000 di ridurre la percentuale di popolazione coperta dai futuri obiettivi 1 e 2 dei fondi strutturali e di conseguenza di quella della popolazione beneficiaria degli aiuti *ex art.* 92.3, lett. a) e c).

“La relazione tra le due categorie di regioni sarà pertanto quella di due cerchi concentrici a livello della intera Unione; questa relazione dovrà essere poi trasposta anche a livello di ciascuno dei 15 Stati membri, in modo tale che la carta dell’obiettivo 2 rientri in quella dell’art. 92.3, lett. c)”.³⁶

Il metodo suggerito consiste essenzialmente in una applicazione scrupolosa del criterio (esogeno ed automatico) per l’individuazione delle aree dell’obiettivo 1, cioè limitare gli interventi

³⁴ Cfr. di SABATINO (v. nota 12), p.75 ss.

³⁵ Cfr. WISHLADE (v. nota 15), p. 1132. L’autrice sostiene inoltre che la fissazione di massimali così elevati, non raggiunti dagli stati ha annullato, rendendoli meramente teorici, i differenziali tra le zone beneficiarie di aiuti a norma di una o l’altra delle previsioni dell’art.92 e ciò a discapito della coesione.

³⁶ Così la Comunicazione.

esclusivamente alle aree che presentano un PIL/SPA pro capite inferiore al 75 % della media comunitaria. Una volta applicato in maniera rigorosa il criterio si verificherà la coincidenza voluta tra regioni obiettivo 1 e quelle della lett. a).

Per quanto riguarda invece le aree dell'obiettivo 2, la tendenziale coincidenza con le zone della lett. c) sarà ottenuta sottraendo dai massimali globali succitati i risultati ottenuti "in maniera autonoma ed esogena" relativi alle regioni dell'obiettivo 1 e della lett. a); "in modo tale che la carta dell'obiettivo 2 rientri in quella dell'art.92. 3 lett. c)".

In linea di massima, la Commissione ammetterà a beneficiare del nuovo obiettivo 2 solamente le zone che lo Stato membro si impegna ad inserire nell'elenco delle aree assistite in base alla lett. c), salvo una percentuale del 2% di popolazione non ammissibile all'obiettivo 1.

Fin dalla revisione della prima riforma (1993) dei fondi strutturali, è stata rilevata l'importanza, ai fini della coerenza, di un calendario comune per l'individuazione delle aree. Nella comunicazione tale esigenza è stata ribadita; in particolare, si chiedeva agli Stati di presentare le loro proposte relative alle regioni ammissibili agli interventi dei fondi strutturali non oltre il 31 marzo 1999. Entro la stessa data la Commissione aveva invitato le Autorità competenti a notificarle le zone interessate da aiuti regionali di stato. L'indicazione di tali date appare eccessivamente ottimistica, infatti a tutt'oggi, novembre 1999, almeno per l'Italia, i negoziati sulla "zonizzazione" per l'obiettivo 2 sono ancora in corso e la mappa degli aiuti nazionali non è ancora stata comunicata alla DG IV ³⁷.

Il rispetto del calendario da parte degli Stati consentirebbe la contestuale analisi valutativa delle due categorie di zone con le conseguenti decisioni che ne permetterebbero l'entrata in vigore a partire dal 1 gennaio 2000 (e fino al 2006).

La Commissione ritiene inoltre che sia necessario identificare meglio le responsabilità, affinché tutti i soggetti coinvolti concorrano effettivamente al raggiungimento della coerenza. Nella "comunicazione" la Commissione richiama l'attenzione del Consiglio e del Parlamento Europeo su tale esigenza di coerenza nel momento dell'adozione dei nuovi regolamenti relativi ai fondi strutturali. Analogo invito è stato rivolto alle Autorità nazionali competenti per la politica regionale. Per completezza, infine, si ricorda che a favore delle regioni che perderanno lo *status* precedente, a causa delle riduzioni dei massimali, sono previste misure transitorie di "*phasing out*".

9. LA SITUAZIONE ITALIANA

³⁷ Vedi quotidiani, in particolare "Affari e finanza" di "La Repubblica" dell'8 novembre 1999, p.13 e "Il Sole-24 ore" dell'11 novembre 1999, p. 17.

L'Italia, ai fini della coerenza tra politica di concorrenza e politica strutturale, presenta una condizione piuttosto originale rispetto agli altri stati membri. La politica strutturale europea ha infatti avuto un'influenza determinante sulla politica regionale italiana³⁸: in primo luogo sulla definizione stessa di area depressa. In secondo luogo l'approccio italiano ai differenti problemi regionali del nostro paese presenta oggi un'uniformità organizzativa e procedurale, prima sconosciuta, che prescinde dalla collocazione geografica delle zone assistite; inoltre si è ingenerata una maggiore attenzione al rispetto del regime di libera concorrenza con un conseguente ruolo della pubblica amministrazione da garante più che attore del mondo economico. Infine si assiste ad un cospicuo coinvolgimento delle parti locali e sociali nella programmazione e gestione degli aiuti, quello che a livello comunitario viene definito approccio bottom-up.³⁹

Nel nostro paese, a differenza di ciò che è avvenuto in altri stati membri, fin dall'inizio degli anni '90, si è determinato un intreccio tra politica regionale nazionale e gestione dei Fondi Strutturali, che ha condotto ad una larga coincidenza, in linea di massima, tra le aree beneficiarie dei due tipi di aiuto.⁴⁰

L'avvio di tale intreccio può farsi risalire al "caso Abruzzo". Questa regione del Mezzogiorno rientrava nella mappa dell'obiettivo 1 dei Fondi Strutturali approvata dalla DG XVI, ma secondo la DG IV, a cui era stata richiesta l'autorizzazione prima di erogare gli aiuti, la zona non rientrava nella previsione di cui alla lettera a) dell'art.92.3, ma semmai poteva considerarsi zona di cui alla lettera c) facendola rientrare nella relativa quota nazionale. Tale operazione, comportando una riduzione degli aiuti già destinati ad aree del centro-nord, risultava politicamente improponibile in quel momento, considerata la rilevanza elettorale della Lega Nord. La Commissione accolse l'esigenza italiana e concretamente permise l'ampliamento della quota nazionale di cui all'art.92.3.c).

Dopo l'eliminazione dell'intervento speciale per il Mezzogiorno in Italia si sono accolti pienamente i principi che sono alla base della politica regionale europea: mercato, autonomia, responsabilità.

La nota legge 488 del 1992 con la quale sono stati disciplinati gli interventi di riequilibrio regionale sia nel Sud che nel Centro-Nord del paese è cofinanziata, attraverso i Fondi Strutturali, dall'Unione europea.

³⁸ Cfr. BONAVERO, DANSERO, *L'Europa delle regioni e delle reti*, 1998, p.62. Gli autori affermano che si è verificata una sostituzione della politica europea a quella italiana.

³⁹ Vedi BRUZZO, *La politica regionale nazionale e la politica strutturale comunitaria: coordinamento in sede di programmazione e di strumenti attuativi. Il ruolo degli enti infraregionali*, in Quaderni del dipartimento di Economia, istituzioni e territorio dell'Università degli studi di Ferrara, luglio 1998.

⁴⁰ Cfr. WISHLADE, (vedi nota 15), p.1094 e ss.

Successivamente con il d.lgs. n. 96 del 1993, si è sancita la necessità del coordinamento con la politica di coesione della UE, soprattutto dal punto di vista istituzionale, con la rinuncia a diversificazioni organizzative e procedurali per le diverse aree.

Infine, per quanto più strettamente riguarda il tema di questo lavoro, con la legge 104 del 1995 si è fornita **la definizione di area depressa: area rientrante nelle zone obiettivo 1, 2 e 5b e aree coperte dalla deroga di cui all'art.92.3.c)**. La mappa italiana sottoposta all'approvazione della DG IV riproponeva esattamente la stessa elencazione. Trova conferma pertanto la inscindibilità della politica regionale italiana dalla politica di coesione europea.

10. CONCLUSIONI

Quando l'obiettivo della Coesione economica e sociale viene assunto come fine della Comunità nella "carta costituzionale" dell'Unione, si pone subito l'esigenza di rendere coerenti i due strumenti di aiuto, mentre lo stesso concetto di coerenza tra la politica di concorrenza e quella regionale subisce un'evoluzione.

In un primo momento l'esigenza più pressante era quella di contenere gli aiuti di stato, più distorsivi per il mercato comune. Attualmente, allo scopo di incrementare l'efficienza dell'azione e per la necessità di rispettare limiti di bilancio in vista dell'ampliamento dell'Unione, come evidenziato in Agenda 2000, la Commissione invece ritiene necessario concentrare le aree e far rientrare quelle dei fondi strutturali in quelle degli aiuti.

Il metodo proposto dall'Istituzione comunitaria per ottenere la coerenza è contenuto in una comunicazione, cioè un atto ufficiale senza valore vincolante. Sebbene i nuovi termini della disciplina relativa ai Fondi e agli aiuti nazionali, sembrano tenere conto dell'obiettivo della coerenza, non si realizza una radicale inversione di tendenza rispetto a quanto la Commissione affermava nella revisione della riforma dei Fondi strutturali (1993). In tale documento si riteneva che la questione della coerenza era "in primo luogo un problema di applicazione dei Regolamenti e non richiede(va) alcun cambio nelle previsioni" di questi.

La difficoltà di proporre una soluzione con valore vincolante, in questa come in molte altre ipotesi, sembra potersi ricondurre alla pluralità dei soggetti coinvolti e alla precarietà degli equilibri di potere tra loro esistenti. I diversi livelli decisionali si sovrappongono, senza sistemarsi in un ordine chiaro e preciso.

Anche in questo caso per ordinare i livelli decisionali ci si potrebbe rifare al **principio di sussidiarietà**. Tale principio cardine della divisione di competenze tra Comunità e stati membri, sembrerebbe essere la chiave di volta per eliminare la questione alla radice.

Da una parte, la difficoltà di coerenza e i rischi di inefficienza potrebbero essere superati qualora, attraverso l'interpretazione della sussidiarietà più favorevole all'organismo di livello superiore, si riconoscesse un ruolo della Commissione non limitato al solo controllo degli aiuti statali, ma esteso al coordinamento se non anche alla effettiva gestione degli stessi ⁴¹.

D'altra parte c'è chi sostiene che il principio debba, invece, essere applicato in senso favorevole agli Stati, i quali, una volta fissati i massimali a livello comunitario, dovrebbero essere autonomi nell'individuazione delle aree beneficiarie ⁴².

In definitiva si può quindi ritenere che nemmeno il principio di sussidiarietà, con le interpretazioni ambivalenti che se ne possono fare, permetta di giungere ad una soluzione univoca e risolutiva.

La strada indicata dalla Commissione, nonostante le difficoltà che derivano dalla natura non vincolante dell'atto che contiene il metodo suggerito, lascia spazio al pragmatismo che caratterizza l'agire dell'istituzione comunitaria. La soluzione sembra essere quella che meglio tiene conto della costante esigenza di trovare un punto di equilibrio tra i differenti livelli decisionali che rappresentano le fondamenta dell'originale costruzione comunitaria.

Pertanto la metodologia per l'individuazione delle aree beneficiarie sia degli aiuti nazionali che europei, ha sì un fondamento tecnico riconducibile agli indicatori utilizzati e alle unità territoriali di riferimento, ma l'elemento determinante nell'attività di individuazione delle regioni, appare più che altro di natura negoziale.

In conclusione, tornando alla coincidenza geografica, in questi ultimi anni è intervenuto un mutamento di prospettiva per cui il privilegio accordato alle zone in obiettivo ai fini della concessione della deroga di cui all'art.92 è stato accantonato e si è invece subordinata la concessione dei benefici comunitari al preventivo inserimento delle zone interessate da parte degli Stati nelle liste per la richiesta delle deroghe. Tale mutamento viene concettualizzato allorché la Commissione nella "Comunicazione" afferma che "le iniziative di solidarietà in materia di sviluppo dell'economia regionale sono attuate innanzi tutto a livello regionale e nazionale, mentre l'Unione svolge, mediante la propria politica di aiuti strutturali, una funzione sussidiaria".

⁴¹ Per tale soluzione al problema della coerenza tra politiche strutturali e aiuti di stato cfr. TIM FRANZER (v. nota 4). L'autore ritiene che in tal modo si potrebbe eliminare il pericolo che i differenti livelli di capacità di spesa per aiuti regionali degli stati membri vanifichino gli interventi dei fondi strutturali nelle regioni più svantaggiate, rendendo quindi impossibile il raggiungimento della coesione economica e sociale.

⁴² Cfr. FIONA WASHLADE (v. nota 24).

Bibliografia

- A.A.V.V., *Europe of regions*, in “PMI” (1996).
- ARMSTRONG e TAYLOR, *Regional economics and policy*, Hemel Hempstead, 1993.
- BRUZZO A., *La politica regionale nazionale e la politica strutturale comunitaria: coordinamento in sede di programmazione e di strumenti attuativi. Il ruolo degli enti infraregionali*, in Quaderni del Dipartimento di Economia Istituzioni Territorio dell’Università degli studi di Ferrara, luglio 1998.
- CECCHINI P., *The European challenge 1992. the benefits of a single european market*, Aldershot, Wildwood house, 1988.
- di SABATINO PANICHI V., *Interventi della politica strutturale comunitaria*, BNL, 1998.
- DRAETTA U., *Elementi di diritto comunitario (Parte speciale)*, Giuffr , 1995.
- FERRARI BRAVO, *Lezioni di diritto comunitario*, Bologna, 1996.
- FRANZER T., *The new structural funds, state aids and interventions on the single market*, in “European Law Review” (1995).
- HERRMANN (a cura di), *La disciplina comunitaria degli aiuti di Stato in agricoltura*, 1998.
- TIZZANO, *Codice dell’Unione Europea*, CEDAM, 1995.
- WISHLADE F., *Competition policy, Cohesion and the Co-ordination of Regional Aids in the European Community*, in “European Competition Law Review” (1993).
- WISHLADE, *La politica della concorrenza della Comunit  Europea e gli aiuti regionali*, in Rivista economica del Mezzogiorno, n.1, 1992
- WISHLADE, *Politica comunitaria della concorrenza e aiuti regionali: i recenti sviluppi*, in Rivista economica del Mezzogiorno, n. 4 del 1997.
- WISHLADE F., YUILL D., *La misura delle disparit  territoriali e la designazione delle aree della politica regionale nell’Unione Europea*, in Rivista economica del Mezzogiorno, n.1 del 1997.